

安全保障政策のリアリティ・チェック

平成29年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

北朝鮮の核ミサイル開発の急速な進展、中国の海洋進出と現状変更、中東の混乱と国際テロの拡散、平時でも有事でもないグレーゾーン事態の拡大など、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増しています。このため、2015年に日本政府は、あらゆる事態に切れ目なく対応するために、平和安全保障法制の整備と日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の改定を行いました。こうした進展は、従来の安全保障政策の展開を踏まえれば、画期的なものであります。同時に、いっそうの手当を必要とする課題が残っていることも否めません。そもそも、日本の安全保障法制は、自衛隊ができることをリスト化する「ポジティブリスト」からなっており、法制の内容は大変複雑なものとなり、あらゆる事態に本当に切れ目なく対応できるのか「リアリティ・チェック」を常に行う必要があります。

本報告書は、気鋭の安全保障専門家が、日本ではまだなじみの薄い政策シミュレーションという手法も用いながら、平和安全保障法制と日米ガイドラインの評価を行い、日本の安全保障法制のリアリティ・チェックを行った結果です。本報告書が指摘する課題は、拡大抑止から、グレーゾーン事態への対処、事態認定、国連平和維持活動、台湾有事や南シナ海有事への対処と多岐にわたっています。本報告書が、新しい日本の安全保障法制に関する理解の促進とさらなる政策議論の活性化につながれば幸いです。

平成 29 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所理事長

野上 義二

「安全保障政策のリアリティ・チェック：
新安保法制・ガイドラインと朝鮮半島・中東情勢」研究プロジェクト
安全保障政策研究会

主 査 神谷 万丈 防衛大学校教授／日本国際問題研究所客員研究員

委 員 佐橋 亮 神奈川大学准教授
 神保 謙 慶應義塾大学准教授
 高橋 杉雄 防衛研究所特別研究官
 村上 友章 三重大学特任准教授
 森 聡 法政大学教授

委員兼幹事 山上 信吾 日本国際問題研究所所長代行
 相 航一 日本国際問題研究所研究調整部長
 小谷 哲男 日本国際問題研究所主任研究員

(敬称略)

目次

序章	日本の新たな安全保障政策の「リアリティ」	神谷 万丈… 1
第1章	平和安全法制における法的事態とその認定について	森 聡… 17
第2章	北朝鮮核問題と拡大抑止	高橋 杉雄… 25
第3章	シームレスな安全保障体制への課題 「グレーゾーン」事態からのエスカレーションを巡って	神保 謙… 31
第4章	台湾海峡危機シナリオ	佐橋 亮… 39
第5章	南シナ海危機と重要影響事態： 切れ目としての船舶検査とアセット防護	小谷 哲男… 47
第6章	安保法制とPKO —カンボジアPKOの事例研究—	村上 友章… 57

序 章 日本の新たな安全保障政策の「リアリティ」

神谷 万丈

1. 研究会の問題意識

2015年4月に新たな日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）が発表され、翌2016年3月に平和安全法制関連2法（新安保法制）が施行されたことで、日本の安全保障政策は新たな段階に入った。日本は、集団的自衛権の限定的な行使をはじめとして、自らの安全と国際社会の平和のために、従来は控えてきたさまざまな活動を行えることになったからである。

日本の安全を守るためには、日本自身の防衛努力、同盟国および友好国との協力、より広い国際社会との協力とそれの中での日本による国際的な平和のための応分の責任負担、という三つのレベルでの努力を連動させていく必要があることがかねてから言われてきた。新安保法制と新ガイドラインの下で、これからの日本の安全保障政策は、これら全てのレベルにおいて、次のような形で充実が図られていくことが期待されている。

第1に、日本自身の防衛努力に関して、平時から有事まで「切れ目のない」安全保障体制の整備を進め、「グレーゾーン事態」などへのより効果的な対処を可能にすること。その中で、警察権と自衛権の間に「切れ目」が生じないようにするために、警察と海上保安庁の能力向上、自衛隊が必要に応じて迅速な対応をとることが可能になるような手続きの整備、警察・海上保安庁と自衛隊との間の連携を強化するための情報共有や共同訓練の促進、などを進めていくこと。

第2に、現在の世界ではどの国にとっても自らの安全を自らの力だけによって保障することができなくなっているため、同盟国である米国や、オーストラリア、インド、韓国などのその他の友好国との安全保障協力を進展させること。そのために、たとえば、「存立危機事態」が認定されれば同盟国や友好国を守るための集団的自衛権を限定的に行行使することを考慮し、「重要影響事態」においても同盟国や友好国への後方支援を拡充し、平時においても自衛隊と連携してわが国の防衛に資する活動に従事している米軍等の部隊の「武器等防護」を必要に応じて実施すること。そして、これら各種事態間の移行があっても安全保障体制に「切れ目」が生じず必要な対処が行えるような枠組みの整備を進めること。

第3に、国際的な平和活動のために、自衛隊がより大きな役割を果たせるようにすること。具体的には、たとえば国際平和維持活動における自衛隊の活動について、従来の制約を緩和して、「駆けつけ警護」、「安全確保業務」、司令部業務、統治組織の設立、任務遂行のための武器使用などを行っていくこと。また、「国際平和共同対処事態」において、自衛隊がそうした活動に参加する他国の軍隊に対し、捜索救助や船舶検査などの、武器提供を除く活動を行っていくこと。

日本がこうした新たな安全保障政策の方向性を打ち出したことにより、これまでできなかったその安全保障分野での行動が広がるとすれば好ましい。そして実際、この新たな方向性は、米国のみならず国際社会の大多数の国によって歓迎されてきている。だが、こうした変化は、現時点ではあくまでも法制と宣言政策のレベルにおけるものにとどまってい

るものが大半である。今後、日本にとっては、新安保法制や新ガイドラインに書かれている内容を、いかにして、どこまで実行に移せるのかが課題となる。政治指導者の強いリーダーシップが必要とされるが、2012年12月末に第2次安倍晋三政権が登場する前の数年間、日本政治にリーダーシップと実行力の欠如が問題視されていた時期があったことを忘れるべきではない。さらに、新しい安全保障政策を実行に移すためには、政治的意志だけではなく、能力面の整備も必要になる。現在の日本の防衛能力で何ができ、何ができないのか、そしてできないことをできるようにするためにはどのような能力が必要になるのかを、十分に精査する必要がある。

また、こうした変化は、日本がこれまで自らの安全保障政策に自らの手で課してきた諸制約を緩和したという意味では画期的ではあっても、国際的な標準からみれば、さして画期的ではない変化にすぎないとも言える。たとえば、日本による集団的自衛権の行使は、今後も限定的なものにとどまるとされており、しかもその行使には厳しい三つの要件が設定されている。また、国際的な平和活動における自衛隊の活動は確かに拡充されるものの、自衛隊の武器使用基準は依然として国際標準よりもはるかに厳しく、「自衛」という語の定義も国際標準と同じになったわけではない。また、自衛隊は「現に戦闘行為を行っている現場」では活動ができないとの規定もある。つまり日本は、新安保法制と新ガイドラインの下でも、緩和されたとはいえ世界のほとんどの国々には存在しない自己規制の下で安全保障政策を遂行していくことになるのである。新安保法制と新ガイドラインによって日本が新たにできるようになったことが、現在日本が直面している国際安全保障環境からみて十分なものであるかどうか、不十分であるとすれば何が足りないのか。日本にとっては、この点を検討し、さらなる政策変更が必要なかどうかを判断していくことも、重要な課題となる。

本研究会は、こうした問題意識の下に設立され、2年間にわたり研究を行ってきた。各委員による報告は、われわれが当初抱いた問題意識が基本的に妥当なものであったことを裏付けている。同時に、われわれの研究からは、新安保法制の下での日本の新たな安全保障体制には、当初はわれわれがあまり意識していなかったもう一つの大きな課題があることが浮き彫りになった。それは、新安保法制の下で日本が実際に必要な行動をとれるかどうか「事態認定」が適切に行われ、必要な国会承認が迅速に得られるかどうか大きく左右されるということである。国民が依然として「平和のための軍事力の役割」を認めたがらない日本の社会においては¹、適切な事態認定や迅速な国会承認が確保できるかどうか自明ではないのである。

本研究会は、「新しい安保法制とガイドラインの改定の評価を行い、新たな日本の安全保障政策と日米同盟のリアリティ・チェックを行う」というきわめて大きなテーマを取り扱うべく実施された。そのため、各委員による6本の報告論文の内容も、一読していただければ明らかなようにすこぶる多様である。また、そこには、上に示した本研究会の中心的な問題意識からは逸脱しつつ、日本の新たな安全保障態勢の「リアリティ」をみる上では重要な記述も少なくない。そうした論考の内容をひとことで要約することは困難であるため、以下では、各論文について、本研究会の中心的な問題意識に沿った部分に主に焦点を当てる形で内容の整理を試み、その上で、主査としての所見を述べたい。

2. 日本の平和と安全の確保をめぐる「リアリティ」

新安保法制の目的を大きく二つに分けるならば、「日本の平和と安全の確保」と「国際平和への貢献」ということになる。われわれの研究会では、主査以外の6人の委員による6本のうち、5本が前者の「日本の平和と安全の確保」に関わるものであった。

(1) 小谷論文「南シナ海危機と重要影響事態：切れ目としての船舶検査とアセット防護」

小谷論文は、南シナ海における中国の力による現状変更の試みが米中間の危機をもたらす可能性に焦点を当て、そのような場合に日本の新たな安全保障政策がいかなる「リアリティ」に直面するのを探っている。小谷は、中国がフィリピンとの間で係争のあるスカボロー礁で埋め立てを強行した結果、米比同盟に基づいてフィリピンを支援する米国との間で1962年のキューバ危機に類似した危機が生起し、米国が日本に支援を要請するというシナリオを提示してシミュレーションを試みた。シナリオでは、中国の作業船のスカボロー礁への接近を阻止しようとしていたフィリピンのコーストガード艇が中国の公船に体当たりされ沈没し、フィリピンの支援要請を受けた米国が同礁の「隔離」を開始して米中間に軍事的緊張が高まるとされている。小谷によれば、この場合に米国からの支援要請があれば、日本が新安保法制と新ガイドラインの下でとる可能性がある措置としては、「海洋安全保障に関する措置」、「船舶検査」、「後方支援・協力支援」、「捜索救助」、「アセット防護」の5種類が考えられるという。

ここで問題となるのが、日本政府による事態認定である。まず、船舶検査と捜索救助を実施するためには、重要影響事態か国際平和共同対処事態の認定が必要である。一方、海洋安全保障に関する措置、後方支援・協力支援、アセット防護の3種類については、理論上は「平素からの措置」としての実施が不可能ではない。だが、米軍の実施する隔離とは事実上は海上封鎖であり、海上封鎖は武力の行使にあたる活動であることから、そうした状況下でこれらの支援を平素からの措置として行うことには限界がある。そこで、米国によるスカボロー礁の隔離という事態を、日本政府が重要影響事態あるいは国際平和共同対処事態と認定できるかどうかを鍵となるのである。

このうち、国際平和共同対処事態の認定には、国際平和支援法により国連安全保障理事会または国連総会の決議が必要とされている。だが、想定されているシナリオでは拒否権を持つ中国が当事者であるため安保理での決議はあり得ず、総会決議も加盟国の3分の2の賛成が集まる可能性は低い。これに対し、重要影響事態については、中国による南シナ海の現状変更が放置されれば「米軍の日本に対する防衛義務や拡大抑止に悪影響を与えることが想定される」ため認定は可能であると小谷はいう。

小谷は踏み込んでいないが、認定が「可能」であるということと、実際に政治的に行われるかどうかというものは別の問題である。新安保法制に対する世論の支持は、施行から1年以上を経ても定着しておらず、依然として賛成が反対を下回る世論調査結果がみられる²。こうした状況の下で、政府が実際に重要影響事態を認定する政治的決断を下せるかどうかは必ずしも明白ではない。しかも、もし認定が行われたとしてもなお、船舶検査とアセット防護をめぐる「自衛隊が行う対応に『切れ目』が存在する可能性はある」と小谷は指摘する。重要影響事態における自衛隊の船舶検査には国連安保理決議か旗国の同意が必要であるが、シナリオでは中国が当事国であるためそれらが実現するとは考えにくく、

自衛隊には実効的な検査ができない可能性が高い。また、このシナリオで必要になるアセット防護として可能性が高いのは、米国の艦艇等のプラットフォームを中国の潜水艦の脅威から防護することであるが、自衛隊が潜水艦の強制浮上措置をアセット防護として行うための法的基盤がないことなど、自衛隊が実際にできることには限りがある。そのため、存立危機事態の認定がなければ「南シナ海での“キューバ危機”シナリオで、自衛隊が船舶検査とアセット防護を切れ目なく行う」ことは難しい。だが、このシナリオでは「武力攻撃は発生しておらず、存立危機の認定は不可能」であると小谷は述べている。

小谷によれば、これまでに日本の安全保障政策では、日本周辺の事態としては朝鮮半島と台湾海峡がもっぱら念頭に置かれており、南シナ海での事態は想定されていなかった。だが、中国の南シナ海での現状変更が日本の安全にとって深刻な問題となっている以上、船舶検査やアセット防護も含めた形で自衛隊が必要な対米支援を行えるように、法的な基盤をさらに整えていかなければならないというのが小谷の結論である。

(2) 森論文「平和安全法制における法的事態とその認定について」

森論文は、北朝鮮が日本に対する武力攻撃の恫喝を行うというシナリオを想定して、新たな安保法制の下で、「自衛隊の活動の実効性と、それに対する法的規制という二つの要請にどう折り合いをつけるか」という問題を、特に事態認定という観点から検討しようとしたものである。新安保法制では、重要影響事態、存立危機事態（同予測事態）、武力攻撃事態（同予測事態）という各種「法的事態」ごとに自衛隊に許される活動が異なっており、それぞれポジティブ・リスト方式で列挙されている。一方、北朝鮮の核・ミサイル能力の増大や中国の軍拡と一方的現状変更を目指す行動の活発化などは、自衛隊による実効的な活動を要請している。自衛隊の活動の実効性は、自衛隊が変化する状況にいかに迅速に対応でき、米軍といかに効果的に連携できるかに左右される。新安保法制の制定は、民主的統制の原則の維持と自衛隊の活動の実効性の担保を両立させるために、「活動に対する法的規制を慎重に見直す取り組みの成果」であるが、依然として両者の間に緊張が残っており、法的には十分にシームレスなものになっているとはいえない。これが、森の基本的な問題意識である。

森がこの論文で強調するのは、まず、法的事態の認定には、それに先行する安全保障上の政策判断が存在していなければならないということである。特に、重要影響事態と存立危機事態の場合は、「その状況において日本の安全保障上の利益がいかなる脅威に晒されているか」、「その状況で自衛隊をいかに運用すべきか」、「米軍といかに連携しながら自衛隊を運用すべきか」といった「高度な政策上の判断」に基づく裁量の行使が政府に求められるのである。ここで求められる政策判断は、主に、①自衛隊の運用によって防衛すべき日本の安全保障上の利益をいかに定義するか、②日本の安全保障に及んでいる脅威の深刻度をいかに評価するか、③米軍との連携方法をいかに判断するか、という諸点に関わるものであるが、このうち①と③をあらかじめ政府内で検討しておくことと、①については国民の安全保障意識を向上させるべく日頃から政策論議を行い、啓蒙を図ることが必要であるというのが森の考えである。

次に、森が強調するのは、重要影響事態や存立危機事態における自衛隊の活動に関して原則とされている国会による事前承認について、敵対勢力からの威嚇や恫喝に晒される世

論に国会が敏感に反応しすぎると、自衛隊の活動の実効性を阻害するリスクがあるという現実が直視されるべきであるということである。たとえば森は、彼の「朝鮮半島有事シナリオ」の中で、北朝鮮の軍事的恫喝があれば日本が報復の標的にされるのではないかという恐れから日本の世論が割れ、それを追い風に野党が、政府の提出した重要影響事態の認定を前提とした自衛隊の活動に関する基本計画に反対した場合、審議が紛糾し、米国あるいは韓国、オーストラリアなどとの連携にも悪影響を与える恐れがあると警鐘を鳴らしている。特に、日米同盟に基づく米国からの後方支援活動の要請に対し、日本が速やかに行動できないならば、「北朝鮮に加えて韓国や米国にも誤ったシグナルを送ることになりかねない」。

言い換えれば、敵国による日本に対する軍事的脅迫は、「自衛隊の実効的な運用と民主的統制の緊張関係を先鋭化させる効果を持つ」ため、それが致命的な初動の遅れにつながらぬよう、何らかの対策が必要であるというのが森の主張である。具体的な対策として森が提案しているのは、

- ①国会での基本計画の承認手続きの紛糾が予想される場合などには、国会による事前承認を避けて、事後承認を求めるといった方式が採用されるべきこと、
- ②当初は事前承認を求めた場合でも、国会での議論が紛糾している間に情勢に重要な変化が生じ、重要影響事態を前提とした自衛隊の後方支援活動の実施などが必要になった場合には、審議途中から事後承認に切り替えることが許されるべきであること、

である。そのためには、重要影響事態下での対応措置については緊急の必要がある場合には事後承認が認められており、審議途中からの事後承認への切り替えも法的に問題がないとの見解を、日頃から政府が社会に周知させるべきであると森は主張している。

さらに森は、平時ないし重要影響事態から存立危機事態や武力攻撃事態に移行して自衛隊に対して防衛出動の発令が必要になった際にも、民主的統制と自衛隊の活動の実効性の間の「トレードオフ」が先鋭化する可能性があることを指摘している。それは、自衛隊が発揮し得る抑止力が損なわれるリスクにもつながり、「最悪の場合、敵勢力はこれを利用するかもしれない」と森はいう。

これを避けるためには、国会による民主的統制と自衛隊による対処行動の高い実効性の確保を両立させ得るような法的手続きの整備が求められると森は主張している。森は、具体的には、あらかじめ政府に対して国会の承認がなくとも30日間という時限付きで防衛出動を発令する権限を与え、国会は政府の報告を受けて30日以内に命令を追認するか停止するかを判断を行うという手続きを提案している。

以上のような議論を行った後に、森は、現在のようなポジティブ・リスト方式の下で自衛隊による活動の実効性を高めようとするのであれば、現在の法的事態の区分は細分化され過ぎているのではないかという問題提起を行っている。自衛隊による武力行使が認められる「有事」と、武力行使は認められないがそれ以外のあらゆる活動が認められる「非有事」という二元的な区分に法的事態を整理することで、民主的統制と実効性の両立が図りやすくなり、複雑化しつつある安全保障環境に日本が適応しやすくなるというのが、森の考えである。

(3) 佐橋論文「台湾海峡危機シナリオ」

佐橋論文は、台湾海峡において、台湾、米国、日本の行動に対する中国の「過剰対応」によって情勢が緊迫する可能性に焦点を当て、そのような場合に日本の安全保障政策に何が問われるのかを探ろうとしたものである。佐橋によれば、台湾を取り巻く現在の状況の基層にある「トレンド」として特に重要なのは、①台湾ナショナリズムの高揚、②中国政府による「92年コンセンサス」の強調と台湾への不信感、③中国政府の抱く日米両政府の「一つの中国」原則からの逸脱への警戒、であるという。そのうち、特に②、③が示す中国政府の「他のアクターに対する不信感」とそれから生じる「過剰対応」を軸とした一つの考えられるシナリオを描き、シミュレーションを試みたのがこの論文である。

佐橋のシナリオの流れは以下の通りである。

【第1段階】

- ①台湾に米国および日本との外交関係の活発化を志向する政権が生まれ、その動きに米日がある程度呼応して政府関係者間の協議などを立ち上げる。
- ②中国がそれに「過敏に反応」して台湾や米国、日本に対する経済的な締め付けをあからさまに行う。
- ③それが台湾にはね返って台湾人の反発を招き、政権が「すべての台湾化」を掲げて人気を急上昇させる。

【第2段階】

- ④それに対し、中国最高指導部はそれまでの「兩岸政策の誤りを認めざるを得ない」との判断を下し、軍事力による台湾恫喝に急速に舵を切る。人民解放軍が台湾海峡で台湾を海上封鎖するに等しい前例のない大規模な演習を実施する。また、東シナ海でも大規模演習が行われるとの通告があり、尖閣諸島周辺にも多数の漁船、海警艦船、さらには東海艦隊艦船が向かう。

【第3段階】

- ⑤演習が開始され、人民解放軍ロケット軍の発射した短距離ミサイルのうち1発が台湾の漁船に命中し、3名の死者を出す。
- ⑥台湾世論はそれに激昂し、政府も中国批判を強める。
- ⑦中国政府は、ミサイルは誤射であることを主張する。
- ⑧米国政府は、ミサイルは誤射の可能性が高いとみつつも、「さらにレベルの高い対応を真剣に検討している」旨を日本政府に対し伝達する。

佐橋はこれを、「中国政府側の焦りによる行動が目立」つシナリオであると述べる。そして、以上の展開に加え、第3段階前後に中国による台湾に対する大規模なサイバー攻撃が行われる可能性や、人民解放軍の戦闘機が「台湾海峡上空、台湾側奥深く」に侵入し、スクランブルをかけた台湾の戦闘機との間でドッグファイトが起り、人民解放軍の戦闘機1機が撃墜されるといった事態が起ることによって「事態の複雑性が増す」可能性にも言及している。

佐橋はまた、中国側だけでなく、台湾側にも「焦りによる行動」が出てくる可能性があるという。たとえば、台湾による中国への策源地攻撃が検討されるといった事態である。そうなれば事態はいっそう複雑性を増すことになる。

佐橋の提示するシナリオの特徴は、それが「比較的に低強度に重点を置いた事態の展開」

を描き出すものになっているということである。中国のミサイル発射による少数の死者などが出ているとはいえ、人民解放軍は演習を行っているにすぎず、事態が「日本と在日米軍基地を本格的に巻き込んだ大規模な地域紛争」に至っているわけではない。そのため、このシナリオでは、「重要影響事態／存立危機事態／武力攻撃事態等のシームレスな移行は対象となっていない」。台湾海峡で緊張が高まった場合、そうした事態に発展する以前にも、「様々な事態の経過があり、そこに日本、日米同盟として問われるものも多いことを示唆する」のがシナリオの目的なのである。

佐橋は、事態の展開が比較的低強度にとどまっている間にも、日本や米国などには、中国による「海上封鎖に等しい大規模演習」や経済的制裁措置がエスカレートして高強度な段階に移行することがないよう、エスカレーションを抑止するための外交努力や「緊急抑止手段」をとることが求められる他、自国民避難を含めた危機管理が問われると論じている。その中で、特に強調されているのが、日本と米国による「外交努力」の重要性である。佐橋は、中台いずれかの「当初からの確固たる意志」によって台湾海峡の安定が崩れる可能性はそれほど高いものではないという。むしろ危険なのは、本シナリオが描き出すように、中国政府の「疑心暗鬼」に根差した対応がエスカレーションの導火線となることである。佐橋が指摘するように、中国政府は事態の推移によっては「あらゆる手段を講じて台湾情勢の安定化を目指すように対応の次元をあげていく」可能性があり、その場合には、嘉手納飛行場などの在日米軍基地への攻撃が早期に行われる可能性も排除できない。また逆に、米軍が先に中国本土に攻撃を加える可能性もある。そうした日本にとってはきわめて好ましくない事態を避けるために、「外交努力」が重要になるのである。

また、佐橋は、事態が高強度に移行してゆく、あるいはしてゆくことが予測されるようになる中で、米国から日本に対し、機雷除去のための行動などを含めて自衛隊による米軍の活動への協力、貢献が求められる可能性にも言及している。そのことを考えると、日本としては、「台湾の安定が危ぶまれるなか、どこまでリスクを引き受けるのか、国益の特定から議論をはじめめる必要がある」と佐橋はいう。中国による対日牽制としての尖閣諸島周辺での作戦への対応と並行して、日本はどこまで軍事的、政治的に台湾での事態に対応できるのか、日本はそのための十分なリソースを持っているのか、そもそも日本はどこまで米国の要望に応えるべきなのか、こうした点が、事態認定のための国会での事前審議に際して問われることになると、論文は主張している。

佐橋は、台湾海峡での緊張の高まりに日本が対応する上で、新安保法制と新ガイドラインからなる新たな安全保障政策の枠組み自体には問題を見出していないようである。だが、本論文のシナリオ研究は、それとは別のところに「日本、日米同盟として問われるもの」が存在していることを示唆している。ひとつは、日本の政治的意志の問題である。新安保法制と新ガイドラインにより、台湾海峡での情勢緊迫に、日本はさまざまな対応がとれるようになった。米国からの軍事的な協力への要請にも相当程度まで応えられるようになっていられると考えられる。だが、それは、あくまでも可能性としての話である。実際に日本が何をするのかは、日本の国益に基づいて、日本自身が判断していかなければならない。佐橋の研究は、そのことを浮き彫りにしている。

もうひとつは、狭義の安全保障政策だけでは日本をとり巻く安全保障問題に十分に対処できるとは限らないということである。新安保法制と新ガイドラインからなる安全保障政

策枠組みは、緊張や有事への日本の、あるいは日米の対応に重要な役割を果たす。だが、日米には、そもそも緊張や有事が発生しないようにし、あるいはそれが発生してしまった後でもそのエスカレーションを食い止める努力も必要とされる。それは、安全保障政策のツールだけでは実現できない。佐橋が強調するように、「外交努力」が不可欠なのである。それが日本の新たな安全保障政策の「リアリティ」の一部として理解されなければならないということを、この論文は示しているといえる。

(4) 神保論文「シームレスな安全保障体制への課題「グレーゾーン」事態からのエスカレーションを巡って」

神保論文は、新安保法制施行後の日本の防衛・安全保障政策の法的基盤が、実際の運用においてどこまで「シームレス」になっているのかを、グレーゾーン事態から事態がさらにエスカレートする場合を想定して検証しようとしたものである。検討は、尖閣諸島周辺海域における中国の海洋活動が事態のエスカレーションを招くケースと、南シナ海をめぐる中比の対立がエスカレートし、中国がフィリピンに対して武力攻撃を行うケースのそれぞれについてのシナリオを想定して行われている。いずれのケースも、問題となるのは海上におけるグレーゾーン事態とそのエスカレーションである。

現在の日本の防衛・安全保障政策における海上でのグレーゾーン事態とそのエスカレーションに対する備えは、第一義的には、海上保安庁を中核とする法執行機関によって担われているが、一般の警察力では治安の確保ができないと認められる場合には自衛隊が「治安出動」や「海上における警備行動」をとることになっている。そして、2001年11月および2012年8月の海上保安庁法の改正、自衛隊の治安出動・海上警備行動等の発令の迅速化に関する2015年5月の閣議決定、新安保法制の中での自衛隊法の改正、船舶検査活動法の改正などによって、海上保安庁と自衛隊がこうした目的でより十分な活動が実施できる法的基盤が形成された。また、従来の周辺事態安全確保法が改正されて重要影響事態安全確保法が制定されたことにより、自衛隊は、「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」が認定されれば、地理的範囲の限定なしに、たとえば南シナ海やマラッカ海峡など日本から遠い場所でのグレーゾーン事態が武力衝突へとエスカレートしていき、その際に米軍などの外国の軍隊が介入した場合には、後方支援、捜索救助、船舶検査などの活動を行えるようになった。それは、確かに大きな前進であった。しかし問題は、こうした新たに整備された法的基盤に基づく海上保安庁や自衛隊の活動が、実際にどこまでシームレスに行われ得るのかということである。

神保の結論は、海上保安庁と海上自衛隊の間の役割分担には依然として「切れ目」が残っており、十分にシームレスになっていない面があるということである。神保によれば、警察権と自衛権の切れ目を埋める方法としては、海上保安庁（及び警察）の能力と権限を拡大するという「下→上」のアプローチと、自衛隊による警察権行使の適用拡大という「上→下」のアプローチがある。このうち、「上→下」のアプローチについては、新たな安全保障法制では、先に述べた自衛隊の治安出動・海上警備行動等の発令の迅速化に関する2015年5月の閣議決定を行ったことや、平時における米国等に対する武器等防護の規定を設けることなどによって前進が図られている。だが、「下→上」の海上保安庁の権限拡大については、海上保安官の武器使用権限に関する議論が警察官職務執行法第7条を準

用した海上保安庁法第20条の規定に「雁字搦め」になったままで、「欠落したまま」になっている。尖閣諸島周辺などで海上保安庁のみで対応できない事態が生じた場合に、海上保安庁の権限と能力を拡大して警察権で対処できる範囲を拡げるのか、それとも自衛隊の出動をより早期に柔軟に行えるようにするのかという「エスカレーション管理」に関する「戦略論」が、新安保法制の下でも十分に深まっていない。そのために、警察権での対処から自衛権での対処への移行に関して「切れ目」が埋まりきっていない。神保はそのように分析する。

なお、神保は、南シナ海におけるケースからは、日本の新たな防衛・安全保障政策の法的基盤が運用においてどこまで「シームレス」になっているのかを検証する、という本論文の主目的とは別の、もう一つの結論を導き出している。それは、新安保法制の下での「重要影響事態」の認定と運用は、「予想以上に難しい」ということである。

南シナ海で中国がフィリピンを軍事攻撃し、米比相互防衛条約に基づいて米国が介入を決定した場合、米国は日本に対して速やかな後方支援を求めると考えられる。だが、この事態を重要影響事態と認定するために必要な「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等」という定義の意味するところについての国内的コンセンサスは依然として十分に形成されていない。そのため、国会における承認プロセスが遅延し、タイムリーな後方支援を実施できないおそれがあると、神保はいう。その一方で、神保の分析は、重要影響事態の認定がなくとも、自衛隊と米軍との共同警戒監視活動や、自衛隊の「海上警備行動」による事前の展開や警戒活動など、「実態としての後方支援活動」は行えるとの結果を示している。しかし、それは、「実態としてはシームレスな法的基盤にねじれが生じていることを意味している」と神保は述べる。そうした「ねじれ」をなくし、重要影響事態認定を行った上でいわば正攻法で自衛隊と米軍との協力が行えるようにするためには、上記の国内的コンセンサスの促進が必要であるというのが神保の主張である。

(5) 高橋論文「北朝鮮核問題と拡大抑止」

高橋論文は、北朝鮮による核兵器と弾道ミサイル開発が進み、北朝鮮の核・ミサイルを「現実的な脅威」とみなさなければならぬ新たな地政戦略的環境が生まれてきているとの認識に基づき、そうした新たな環境の下で米国の拡大抑止が直面するようになった課題について検討したものである。

高橋によれば、朝鮮戦争の先例からも明らかなように、朝鮮半島の安全保障情勢にとって日本の戦略的意味はきわめて大きい。従来、仮に朝鮮半島で紛争が起っても、戦闘は半島に限定され、日本列島には直接戦闘が及ばないとみることができた。米国が日本を「安全なステージングエリア」として活用し、日本は米軍の半島での戦闘を支援するという形が、最近まで朝鮮半島有事の地政戦略的な基本構造として想定されていたのである。ところが、北朝鮮の弾道ミサイル開発と核弾頭の小型化が進んだ結果、今や北朝鮮が既に核とミサイルを「実戦使用可能な状況」においている可能性が出てきている。そうであれば、朝鮮半島有事に際して日本はもはや「安全なステージングエリア」ではなくなる。北朝鮮が日本に対する核兵器の使用も含めた攻撃の脅迫を行って対米支援を行わないよう要求する可能性が現実化するなど、日本にとっては朝鮮半島有事に際しての対米支援のリスクが

著しく増大する。このように朝鮮戦争以来の地政戦略的な図式が根本的に変化するとすれば、日本が今後朝鮮半島有事に備える上で、米国の拡大抑止の信頼性の質的強化が不可欠となるというのが、高橋の分析である。

高橋は、2006年10月に北朝鮮による最初の核実験が行われて以来、日米同盟における米国の拡大抑止のコミットメントは着実に強化されてきていると評価している。宣言政策レベルでは、2007年5月1日の2プラス2共同声明以降の日米間の重要な諸文書で、米国の日本に対する核による拡大抑止のコミットメントが確認され続けており、2017年2月に行われたトランプ政権下で初めての日米首脳会談の際の共同声明でもそれが踏襲された。また、日本の防衛政策の基本文書を見ると、2010年版以降の防衛大綱と2013年の初の国家安全保障戦略には、核抑止力を中心とする米国の拡大抑止が日本にとって「不可欠」であり、その「信頼性の維持・強化」のために米国との協力を密にしていく方向性が示されている。さらに、2015年に出された新ガイドラインでは、米軍の「打撃力の使用を伴う作戦」に関する日米協力を強化することによって拡大抑止の信頼性を高めるという方向性が打ち出されている。

宣言政策レベルだけではなく、日米間では実際の安全保障態勢のレベルでも拡大抑止の信頼性を高めるための取り組みが進んでいると、高橋は評価する。たとえば、2010年以降年2回のペースで行われている日米拡大抑止協議である。また、日米間での新ガイドラインの策定と、日本側での新安保法制の制定も、北朝鮮の核・ミサイル開発の進展に伴って出現しつつある新たな地政戦略的前提の下で日米が直面している安全保障上の課題に対応するべく同盟としての抑止力を強化するための取り組みとしては、「適切な方向性を示している」と高橋はいう。したがって、今後これらをどれだけ具体的に実行できるかが重要になるというのが、高橋の基本的な結論である。

そのように述べた上で、今や北朝鮮による核攻撃のリスクに直面するようになった日本にとっては、「抑止力の信頼性を高めるだけでは不十分である」と高橋は主張している。なぜなら、いかに米国の日本に対する拡大抑止のコミットメントが「揺るぎない」ものであったとしても、抑止とは敵の攻撃が行われた際に事後的に対処するものであるため、「最初の攻撃そのものを阻止する」ことが日本の立場からは重要になるからである。そのため、今後は、米軍の打撃力を中心とする能力を日米同盟として高めることを含め、北朝鮮の核ミサイルの発射と日本への飛来を物理的に阻止するためのあらゆる手段を尽くすことを考えなければならない。それが、高橋の提言である。

3. 国際平和への日本の貢献をめぐる「リアリティ」

先にも述べたように、新安保法制の目的を大きく二つに分けるならば、「日本の平和と安全の確保」と「国際平和への貢献」ということになる。これまでの5論文が主に前者に焦点を合せたものであったのに対し、村上論文（「安保法制とPKO—カンボジアPKOの事例研究—」）は後者の国際平和への貢献に焦点を合せたものである。村上の問題意識は、新安保法制の中で改正PKO協力法が成立したことにより、日本の国際平和協力活動がカンボジアPKO以来抱えてきた「25年来の課題」がどこまで克服され、どこが克服されていないのかを明らかにしたいという点にある。村上によれば、日本政府は、改正PKO協力法の眼目たる「駆けつけ警護」および「安全確保業務」が想定する活動の重要性に、国

連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）に自衛隊を派遣した際に既に気づいていた。だが、当初のPKO協力法ではそうした活動が認められていなかったため、政府と自衛隊は、同法を拡大解釈することにより、そうした活動の一部を実行するという苦肉の策を取らざるを得なかった。そうした状況を解消することは、以来日本政府にとっての課題であり続けた。村上が、「25年来の課題」という語を用いるゆえんである。

村上によれば、改正PKO協力法による「駆けつけ警護」と「安全確保業務」の追加は、彼が「従来の日本型PKOモデル」と呼ぶもの、すなわち、自衛隊施設部隊を中心としたPKO工兵部門へのさまざまな貢献を「到達点」とするPKO参加モデルの性格を大きく変化させるものではない。それは、むしろ「日本型PKOモデル」の枠組みを強化するものである。今日では、PKOの大半は文民保護を主眼とする国連決議のマンデートに違反した紛争当事者に対して国連憲章第7章に基づく措置をとることを前提として「強化されたPKO」である。ところが、改正PKO法は「強化されたPKO」による武力行使に日本が参加することを想定していないからである。村上は、この点については否定的にとらえることをしていない。なぜなら、日本型のPKO参加モデルは、国内的に強い支持を得ているだけでなく、国際社会からも、「PKO工兵部隊による平和構築（『エンジニアリング・ピース』）」という普遍性を有する活動として高い評価を受けるようになってきているからである。

そのように述べた上で、村上は、カンボジアPKOへの自衛隊派遣に際しての法的基盤が当時のPKOではなく改正PKO法であったとしてシミュレーションを行った。そして、カンボジアPKOに際して自衛隊に期待されたものの、当時は自衛隊が正攻法でそれを行える法的根拠がなく、国連からの要請を断ったり、あるいは「情報収集活動」や「救急医療活動」などの便宜的名目で事実上の「巡回」や「警護」を行わざるを得なかった活動について、改正PKO法では、「安全確保業務」と「駆けつけ警護」によって「少なくともその外形は整えられた」と評価している。

だが村上は、法的な「外形が整えられた」とはいえ、これら業務の実際の運用に関してはいくつかの問題点や課題が残されているという。その一つは、PKOに参加する自衛隊の武器使用基準が、依然として、「強化されたPKO」ではない伝統的なPKOの武器使用基準と比べても制約が大きいものになっていることである。その原因は、改正PKO法で従来の「自己保存のための自然権的権利」を超えて認められるようになった「任務遂行型」の武器使用が、伝統的なPKOに認められた要員防護（Aタイプ）と任務遂行に対する妨害排除（Bタイプ）の二種類の自衛のための武力行使のうち、Bタイプと「似て非なる概念」にとどまっていることにある。その結果、自衛隊による「駆けつけ警護」と「安全確保業務」は、法的に可能になったとはいっても、実際には武器使用の制約の大きさが「十分な実施を妨げるか、あるいは、極めて限られたケースにしか適用できない」ことになってしまう可能性がある」と村上は警告している。

この点に関連して、村上は、「安全確保業務」と「駆けつけ警護」の実施そのものにきわめて厳しい条件がつけられていることも問題であるとする。たとえば、条件の一つに「安定的な受け入れ同意の維持」の存在があるが、これは、カンボジアPKOの事例では満たされていると認めにくいものであった。そのため、改正PKO協力法の規定では、「安全確保業務」や「駆けつけ警護」が「最も必要とされるときに・・・できないという矛盾」を

はらんでいると村上は指摘する。

もう一つの問題点は、PKOに派遣された日本の部隊の指揮系統に関するものである。改正PKO協力法では、武器使用の判断の主体は、現地の国連指揮官よりも日本派遣部隊を中心に構想されていると村上は指摘する。自衛隊の部隊が、国際標準よりもきわめて限定的な武器使用基準を定める日本の国内法の下で、国連指揮官よりも本国政府の主体的判断を重視する形で行動することは、「理論上は、現地国連指揮官の一元的な指揮活動に混乱を生じさせる可能性もある」と村上は述べる。また、シミュレーションの結果は、自衛隊部隊が国連からの安全確保業務の要請を拒否しておきながら「駆けつけ警護」による邦人救出は実施するという矛盾した行動をとる可能性があることも示すものであったという。

以上の分析結果に基づき、村上は、今後日本のPKO参加がこうした問題を克服していくために、三つの提言を行って論文を締めくくっている。

- ①少なくとも今後「強化されたPKO」に自衛隊を送る場合には、あらかじめ「安全確保業務」の国家承認をとりつけておくこと。
- ②「安全確保業務」に事前の国会承認を得るためにも、「PKO大綱」のような包括的な政策大綱、あるいは自衛隊施設部隊の「PKOドクトリン」を準備し、その中で日本型のPKOモデルを明らかにした上で、武器使用の問題も位置づけを図ること。
- ③1960年代に内閣法制局が、国連が自らの意思で行う武力行使は憲法9条の適用範囲外であり日本の「国連軍」への参加は合憲であるとの判断を下していたことがあるのを参考に、「PKOに限定した集団安全保障に関する憲法9条解釈の変更」を行うこと。

4. 所見

以上で、本研究会の6名の委員（主査を除く）による論文について、研究会の中心的な問題意識に関わる部分を中心に議論のあらましをかいまみた。6名のうち、新安保法制と新ガイドラインの下での日本の平和と安全の確保に焦点を当てた者が5名、新安保法制の下での日本の国際平和協力活動への参加のあり方に焦点を当てた者が1名であったが、興味深いのは、両者の分析結果に、以下の四つの点で相似性が認められたことである。

- ①新安保法制という新たな法的枠組み（および、日本の平和と安全の確保に関しては新たな日米防衛協力のための指針）ができたことで、日本が従来はできなかった多くの活動を行うことが、理論的（法的）には可能になった。
- ②しかし、実際にそれを運用しようとする、さまざまな問題があり、それを克服するのは今後の課題である。
- ③その中でも、日本が行う新たな活動に対する国会の承認のとりつけ（日本の平和と安全の確保に関してはそれ以前に事態認定のあり方も）が大きなポイントになる。
- ④法的枠組みにも、依然としてさらなる改善が必要な点が残されている。

以下、この四つの点を念頭に置いた形で、本研究会の成果に関する主査としての所見を述べたい。

(1) 何ができるようになったか

本研究会の参加者の間では、新安保法制と新ガイドラインができたことにより、日本は、従来できなかったことのかなりの部分を少なくとも理論的（法的）には実行できるようになったという見方で一致があった。そして、2017年1月に、本研究会と中東研究会が成果を持ち寄り、朝鮮半島研究会の参加も得て実施したシミュレーションの結果も、その見方を裏付けるものであった。このシミュレーションは、湾岸危機・湾岸戦争が起った時にもし今の安保法制とガイドラインがあったならば日本には何ができたのか、果たして「小切手外交」との国際的批判は回避し得たのかという問題意識の下で実施されたものである。その結果明らかになったのは、現在の法的枠組みの下であれば、日本は当時国際社会から求められた行動のうち多くを実行に移すことが許され、「金は出すが人は出さない」といった批判も回避できた可能性があるということであった。また、村上論文は、日本の平和と安全の確保に関わる行動だけではなく、国際平和への日本の貢献に関わる行動についても、日本にできることは、「駆けつけ警護」と「安全確保業務」を中心に大きく拡大したことを示している。

(2) 「できるようになった」ことをどこまで実行に移せるのか

しかし、理論的に可能になったことが実際に実行できるとは限らない。本研究会の参加者の間では、この点についてもコンセンサスがあった。ここで問題となるのが、まず日本政府が必要な事態認定を速やかに行えるかどうかという点であった。たとえば神保論文は、南シナ海で中国がフィリピンを攻撃し米国が介入を決定したという状況を例にとり、日本による重要影響事態の認定と運用は「予想以上に難しい」との見解を提示している。また、事態認定が行われたとしても、それぞれの事態における自衛隊の活動に関する基本計画が国会で十分に速やかに承認されるのかという問題も指摘された。特に森論文は、現在の法制の下では自衛隊の行動を民主的に統制する必要と自衛隊の活動の実効性の確保の間の緊張関係が先鋭化するリスクが残っているとして、それをいかにすれば回避ないし緩和できるかという観点から政策提言を含む議論を行っている。

また、「できるようになった」ことを実行に移そうとする際のハードルは、事態認定や国会による自衛隊の活動に関する基本計画の承認だけではない。たとえば小谷論文は、南シナ海での「キューバ危機」に際して米国が日本に要請するかもしれない活動のうち船舶検査とアセット防護をめぐっては、現行法制下で自衛隊の活動に「切れ目」が残っている可能性があることを指摘する。また、神保論文は、尖閣諸島などをめぐってグレーゾーン事態が起こった際、さまざまな法改正にもかかわらず海上保安庁と海上自衛隊の役割分担の間に「切れ目」が残っている可能性を指摘している。さらに、日本の国際平和への貢献をめぐる村上の論文では、「駆けつけ警護」と「安全確保業務」が改正PKO法に盛り込まれたことによって理論的には拡大した自衛隊による国際平和協力活動への貢献の可能性は、実は絵に描いた餅に終わりがねない危険を含んでいることが示されている。それらの活動を行うための要件が厳し過ぎ、またその際の武器使用にも国際的な標準に比べて大きな制約が残っているために、日本は求められる活動を最も必要とされる時にはとれない可能性が否定できないからである。

そして、こうした諸点の根本には、日本の政治的意志の問題がある。日本の平和と安全

の確保のためであれ、国際平和に日本が貢献しようとする場合であれ、日本が「できるようになった」ことのうち何を実際に行っていくのかは、日本の国益に基づいて日本自身が判断していかなければならない。そのことは、特に森論文や佐橋論文の強調するところであるが、本研究会の参加者全員の共通認識でもある。

(3) 国民に対する啓蒙の重要性——事態認定と国会承認を円滑に進めるために

上で述べたように、法的には自衛隊が「できるようになった」ことを実際に実行させていく上で特に重要なのが、政府による事態認定と国会による必要な承認がどこまで円滑かつ柔軟に進められ得るかということである。この点で、本研究会の参加者の間に異論はなかった。そして、森論文や村上論文は、必要な場合には国会による承認を事後承認にするとか、場合によっては時限付きで国会の承認なしでの自衛隊の行動を認めるといった提案を行っている。

だが、軍の行動を民主的に統制する必要と軍の活動の実効性の確保の間の緊張関係は、実は日本に限った問題ではない。世界の民主主義国は、全てこの問題と向き合っている。では、なぜ日本の場合にはこの問題が特に先鋭化しやすいのか。それは、本稿の冒頭でもふれたように、「平和のための軍事力の役割」を直視したがる感情が国民の間に今なお根強く、敵による日本攻撃の脅迫があった場合などに、その感情が、日本が戦争に巻き込まれることを避けるためには自衛隊の活動を制約すべきであるといった意見につながりやすく、それを一部政党が政治的に利用しようとする可能性が否定できないからである。

本研究会の参加者は、自衛隊の活動が積極化すればそれでよいというような単純な見方はとらない。しかし、日本の平和と安全の確保のためにも、国際的な平和協力活動に日本が参加する場合にも、必要な時に必要な行動をとることが国民の多数によって認められ得るように、政府が国民との間で日頃から防衛や安全保障の問題についてこれまで以上に率直な議論を行い、啓蒙に努めていかなければならない。それが、本研究会の参加者の間のコンセンサスであった。

(4) 法的基盤のさらなる整備の必要性

以上のような点に関する研究会での議論を踏まえて、本報告書に収録された論文のいくつかでは、「できるようになった」活動を実際に行えるようにするためにさらなる法の整備や、あるいは法の運用上のくふうが必要であることが提唱されている。

(5) 現れつつある新たな地政戦略的環境

そもそも、新たな安全保障法制が提案され、日米間で18年ぶりにガイドラインの改定が合意されたのは、日本や東アジア地域、さらにはグローバルな国際社会をとり巻く安全保障環境の変化に対応するためであった。首相官邸のウェブサイトにある『『なぜ』『いま』平和安全法制か?』と題する記事では、「日本周辺の安全保障環境は厳しさを増しています」、「国際社会全体の安全保障環境も変化しています」と述べつつ、「近年、アジア太平洋地域でも、国際社会全体でも、平和、安全、そして繁栄を脅かす、様々な課題や不安定要因が収まる気配を見せません。日本は、平和で安全な社会を守り、そして発展させていくため、これらの脅威に対応していく必要があります」と国民に訴えかけている³。

だが、新安保法制や新ガイドラインでは十分に想定しきれていない、さらに新しい地政戦略的な環境の変化が日本周辺で起こりつつあるのではないのか。このような問題意識に基づいて書かれたのが、高橋論文である。高橋によれば、北朝鮮の核兵器と弾道ミサイルの開発の急進展により、朝鮮半島有事に際しても日本が北の攻撃を受ける、あるいはそのように恫喝されるという脅威が現実のものになりつつある。新安保法制と新ガイドラインに基づく新たな日本の安全保障政策の枠組みは、米国による日本に対する核抑止力を中心とした拡大抑止が確固たる信頼性を維持することを大前提としているが、この新たな環境変化は、その前提を揺るがしかねないものである。高橋は、日米にはこの変化に対応して米国の拡大抑止の信頼性を質的に強化する努力が不可欠になっていることを力説する。

高橋が論文の中で問題にしているのは、日本が今後朝鮮半島有事に備える上で新たに何が必要になってきているのかという点である。だが、北朝鮮の核兵器と弾道ミサイルの能力の向上は、日本が抱えるそれ以外の安全保障問題への対応にも影響を及ぼす可能性がある。たとえば、中国に対する米中連携のあり方である。報じられているように、2017年4月の米中首脳会談以降、トランプ米大統領は中国の習近平主席による北朝鮮に対する圧力強化に期待を強めるようになり、習主席がそれにある程度応えていることを評価する発言を繰り返すようになってきている。それは、北朝鮮問題に関しては日本にとっても大いに好ましい動きであるが、もしトランプ大統領が中国の力による現状変更の動きに対抗する姿勢を弱めるようなことがあれば、日本の安全保障にとって大きな懸念材料となる。日本が新たな安全保障法制と新たな日米ガイドラインの下で安全保障政策を成功裡に進めていくためには、何よりも対中政策に関する日米間の調整が重要であることがかねてから指摘されてきた。北朝鮮の核・ミサイル能力の急発展による地政戦略的環境変化は、この点に悪影響を与える要因として働くリスクがあるのである。

高橋論文は、本来の狙いである、北朝鮮をめぐる新たな環境の下で米国の拡大抑止の信頼性をいかに保ち向上させるかという問題を浮き彫りにすると同時に、北朝鮮以外の安全保障上の脅威や課題に関しても、日本をとり巻く安全保障環境の変化とそれがもたらす影響に常に注意を払い、必要な対応をとっていく必要性をわれわれに教えている。

(6) 狭義の安全保障政策を超えた対応策の必要性

最後に、佐橋論文は、日本の平和と安全を確保するためには、安全保障政策を実効性のあるものにしていくことは不可欠であるが、それだけでは十分とは言えないことを示している。なぜなら、日本や米国には、そもそも緊張や有事が発生しないようにし、あるいはそれが発生した後でもそのエスカレーションを食い止める努力が必要とされるが、その目的は、狭義の安全保障政策だけでは達成できないからである。佐橋が「外交努力」の重要性を強調するゆえんである。

日本には、軍事的な安全保障努力をできるだけ制限したいという願望から「外交努力」の重要性を言い立てる向きも存在することは確かである。本研究会の参加者は、そうした俗論に与するものではない。だが、必要な安全保障努力を十分に行いつつ、それと並行して可能な限りの外交努力を行うべきであるという点では、意見が一致している。

5. むすびにかえて

以上が、本研究会が2年にわたって実施してきた日本の新たな安全保障政策の「リアリティ・チェック」の結果の概要である。

むろん、各委員の報告論文が、「リアリティ・チェック」が必要な全ての項目を網羅できたわけではない。たとえば、日本が今後新たに実施を目指そうとするであろうさまざまな活動に、現在の自衛隊等の能力と装備がどこまで見合ったものになっているのかという問題、すなわち、新しい安全保障政策を実行に移すために現在の日本の防衛能力に何を付け加えなければならないのかという問題の検討は、冒頭で示したわれわれの問題意識には含まれていたが、本報告書に収録された諸論文は、この問題にふれることはできていない。

また、高橋委員の提起した、新安保法制制定以降の新たな環境変化への対応の問題も、近年の国際情勢の変化の流動性や速度を考えれば、本来は日本の安全保障政策のリアリティ・チェックには欠かせない要素になるはずである。だが、高橋委員自身が詳細に検討した北朝鮮の核・ミサイル開発の進展が米国の拡大抑止に与える影響の問題以外には、本研究会としてはこの問題を検討することもできていない。

それは残念なことではあるが、基本的には、本研究会の活動における人的な制約（委員の数）および時間的な制約の結果であり、やむを得ないことであったと判断している。

そうした制約はあるものの、本研究会の2年間の活動は、今後日本の安全保障政策の「リアリティ」を考察していこうとする全ての実務家と研究者に対し、その基礎となる一定の知見を提供し得たと信ずるものである。

— 注 —

- ¹ この点については、神谷万丈「日本の安全保障政策と日米同盟——冷戦後の展開と今後の課題」久保文明編、日本国際問題研究所監修『アメリカにとって同盟とはなにか』（中央公論新社、2013年）を参照。
- ² 「朝日新聞社世論調査 質問と回答」『朝日新聞』2017年5月2日。この調査では、「集団的自衛権を使えるようにしたり、自衛隊の海外活動を広げたりする安全保障関連法に、賛成ですか。反対ですか。」という問いに対し、賛成が41%、反対が47%であった。
- ³ 『「なぜ」『いま』平和安全法制か?』首相官邸ウェブサイト [http://www.kantei.go.jp/jp/headline/heiwa_anzen.html] (2017年3月26日アクセス)。

第1章 平和安全法制における法的事態とその認定について

森 聡

はじめに

日本国憲法第九条などに由来する自衛隊の活動に対する法的規制は多岐にわたってきた。日本の安全保障法制において、自衛隊の活動態様は、法的に類型化された事態（法的事態）、すなわち重要影響事態、存立危機事態（同予測事態）、武力攻撃事態（同予測事態）に応じて異なっており、それぞれの法的事態ごとに、許される自衛隊の活動がいわゆるポジリスト方式で列挙されている。その一方で日本の安全保障環境は、北朝鮮による核兵器及びミサイルの開発や中国による軍備増強と一方的な現状変更行動の活発化などにより、年々悪化傾向にあり、自衛隊による対処を要する状況は切迫度と複雑さを増している。つまり、自衛隊の活動に対する法的規制と、自衛隊による各種有事への対処の実効性（以下、実効性）との間には緊張関係がある。平和安全法制の制定は、民主的統制の原則を堅持しつつ、自衛隊の活動の実効性を担保すべく、活動に対する法的規制を慎重に見直す取り組みの成果として性格づけることができる。

自衛隊の活動の実効性は、急激に変化する対処地域の状況に自衛隊がどこまで迅速に対応できるか、また米軍とどこまで効果的に連携できるかといったことによって決まってくる。法制面から言えば、これはある法的事態から別の法的事態への移行を、甘受しがたい状況の悪化を招かずに実施できるかどうかということに懸かってくる。

また、自衛隊の活動に対する法的規制は、二通りの規制を含んでいる。すなわち、それぞれの法的事態において認められる自衛隊の活動の範囲をどう定めるかという実体的な規制と、法的事態の認定手続において、政府の判断と国会の判断が占める比重をどう配分するかという手続的な規制がある。

自衛隊の活動の実効性と、それに対する法的規制という二つの要請にどう折り合いをつけるかは、平和安全法制が定める法的事態とその認定のあり方にかかわる問題として顕現する。そこで本章は、上記のような問題意識に立って、現行の平和安全法制の下で、自衛隊の運用に際して生じうる論点を、特に事態認定という観点から検討してみたい。

1. 政策判断と事態認定

まず前記の法的事態を認定するに際しては、これに先行して安全保障政策上の政策判断が存在していなければならない。日本の安全保障に影響を及ぼす状況が生起し、自衛隊による特段の対処行動が必要との政策判断が下されれば、その対処行動を可能とする法的事態の認定を行う必要が生じる。武力攻撃事態は、日本に対する武力攻撃の発生という外形的な条件によって認定が導かれるが、重要影響事態と存立危機事態の場合は、それぞれ認定に際して裁量を行使する余地がある。

重要影響事態は、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等」と例示し、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態を指すとされており、そこには認定の裁量が広く残されている。また、存立危機事態についても、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国

民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険が存在し、日本の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がなく、事態に対処するため武力の行使が必要であると認められる事態を指すとされ、他国への武力攻撃という外形的条件は確かにあるものの、その国との密接な関係の有無や、国民の基本的権利が覆される危険の存否などは、その認定において裁量を行使する余地がある。

つまり、ある特定の状況が重要影響事態や存立危機事態に該当するかどうかは、それが外形的な物理的条件の発生によって自動的に決まるのではなく、その状況において日本の安全保障上の利益がいかなる脅威に晒されているか、そしてその状況で自衛隊をいかに運用すべきか、さらに米軍といかに連携しながら自衛隊を運用すべきかといった、高度な政策上の判断に懸かっているのである。端的に言えば、日本の安全が脅かされている状況が生じたとき、自衛隊をいかなる活動に従事させるべきかという政策判断がまず先行して下され、そのうえで必要な自衛隊の活動を許す事態を認定することになると言えよう。

ここで求められる政策判断は、①自衛隊を運用して防衛すべき日本の安全保障上の利益をどう定義するか（利益の射程）、②他国の行為やそれに起因する状況が、日本の安全保障上の利益をどの程度侵害しているか（脅威の深刻度）、そして③状況に適した米軍との任務と役割の分担はいかにあるべきか（米軍との連携方法）といった諸要素を含むことになろう。日本の意思決定者は、これらの要素を総て勘案して、国内の政治状況も睨みながら対応を判断することになる。

上記②の要素は、状況の発生を受けて判断されるが、①は日本の国家安全保障戦略を検討する過程で判断の基礎を一定程度固めることができる要素である。また、③も米側との任務と役割の分担を協議しておくことによって判断の前提を作り上げておくことが可能な要素である。有事が生じた際に政治指導者ができるだけ円滑かつ迅速に意思決定できるようにするためには、上記①と③を政府内で事前に検討しておくことはもちろん不可欠であるが、①については、広く世論の安全保障意識の向上を要するものである。日頃から日本が自衛隊を運用して守るべき安全保障上の利益についての政策論議を活発化させ、政府の国家安全保障戦略の基本的な考え方に対する正確な理解を広く一般に浸透させていく取り組みも必要である。

2. 国会の関与

重要影響事態や存立危機事態の認定と各々の法的事態における自衛隊の活動の承認においては、国会による事前承認が原則とされており（緊急を要する場合には事後承認）、武力攻撃事態の発生に伴う自衛隊の防衛出動については国会の承認が必要とされている。自衛隊の活動の承認に国会が関与するのは、ひとえに民主的統制を貫徹する趣旨からであるが、有事が発生ないし発生しつつある状況下で、敵対勢力からの威嚇や恫喝に晒される世論に敏感に反応する国会が自衛隊の活動の承認に係わることにはリスクもあり、こうした現実も直視すべきである。

自衛隊の活動に対する民主的統制と自衛隊の活動の実効性との間でバランスをとらなければならないが、民意の反映された国会による自衛隊の統制が、自衛隊による対処の実効性を犠牲にし、ひいては日本国民の生命と財産を致命的な危険に陥れるようなことがあってはならない。自衛隊の活動の実効性を担保しつつ、国会が適切に自衛隊を統制できる制

度的手続を整備していくのが望ましい。本節での論点を提起するために、朝鮮半島における有事を題材としたシナリオを本節末尾に示した。以下では、このシナリオを前提とした論点を示す。（※なお、本章で述べる「政府・与党」や「野党」は、全て一般的な仮定に基づく主体を指しており、現在の政府・与党や野党を指すものではない。）

（1）国会による重要影響事態の基本計画の事前承認から事後承認への切り替え

末尾のシナリオで示したような形で、北朝鮮が日本を武力攻撃すると恫喝している中で、報復の標的とされるのを避けるべきとの世論が出てきた場合に、それを追い風にした野党が、自衛隊による後方支援活動に反対し、「重要影響事態」の認定を前提とした、国会における基本計画の事前承認手続が政治化されて、対応が遅滞する恐れが生じうる。敵国による軍事的恫喝は、自衛隊の実効的な運用と民主的統制との緊張関係を先鋭化させる効果を持つと言えよう。

無論、野党の党勢や世論の反対が弱ければ大きな支障にはならないだろうが、北朝鮮による韓国への威嚇行為やサイバー攻撃などが目に見えて激化・拡大してくると、世論が北朝鮮による恫喝に怯える可能性が大いにあり、国会では、これに野党なりが乗じて自衛隊の活動を制約しようとする力学が働く可能性がある。国会での基本計画の承認手続が遅れば、米軍やオーストラリア軍などと連携した活動を含む、初動の後方支援活動が遅れるだけでなく、北朝鮮に加えて韓国や米国にも誤ったシグナルを送ることになりかねない。こうした問題を踏まえると、基本計画の承認の是非をめぐって国会で議論が紛糾し続ける場合、政府はある時点で事後承認を求める方針に変更することができるのかが問題となる。

朝鮮半島での有事が差し迫っている状況における初動の対応の遅れは致命的なので、国会での基本計画の承認手続が紛糾しそうな見通しがある場合や、初動の対応が遅れるリスクを取り得ないような場合には、国会による事前承認は避け、当初から事後承認を求める方針で臨む方が格段に好ましいと考えられる。

他方、状況の推移の仕方によっては、政府が国会に基本計画の事前承認を求めざるを得ない場合も大いにありうる。そこで問題となりうるのは、基本計画の事前承認を求めたものの、国会での議論が紛糾している中で、情勢に重大な変化が発生し、重要影響事態を前提とした自衛隊の後方支援活動を実施しなければならない状況が生起するような場合であろう。こうした場合、国会での基本計画の審議の途中であっても、事後承認に切り替えることが許されるべきである。重要影響事態下の対応措置については、緊急の必要がある場合には事後承認が認められているので、仮に国会による基本計画の事前承認を求めたのちに情勢の重大な変化が生じた場合には、審議の最中に事後承認に切り替えたとしても法的な問題は生じないという理解を、国会答弁や質問主意書への回答等で周知・普及させておくべきであろう。

（2）存立危機事態・武力攻撃事態における防衛出動の発令手続

自衛隊による防衛出動は、自衛隊法第76条に定められており、存立危機事態・武力攻撃事態に際して防衛出動を発令する場合には、事態対処法第9条の定めるところにより、対処基本方針が国会で承認されなければならない。平時ないし重要影響事態から存立危機事態や武力攻撃事態に移行する場合に問題となるのは、危機が発生ないし激化するなどし

て情勢が急速に悪化しつつある場合に、日本の安全に及ぶリスクを最小限に抑えながら存立危機事態や武力攻撃事態の認定を含む、対処基本方針の国会承認を経て、自衛隊の防衛出動の発令に至ることができるかどうかということであろう。

敵国が、日本や日本と密接な関係にある第三国に対する大規模な攻撃を、時間をかけて目に見える形で準備し、その脅威が国会で正確に認識され、自衛隊の出動についての政治的合意が十分形成されているような場合には、民主的統制と実効性との間のトレードオフがそれほど先鋭化しないので、国会の承認を経て、時宜に適った形で防衛出動が発令されるかもしれない。

しかし、敵国が奇襲を仕掛けてきたり、あるいは大規模ではない侵略行為をとるような場合、国会で事態の認定や防衛出動の承認をめぐって議論が紛糾する可能性が出てくる。現行手続の下で民主的統制と実効性との間のトレードオフが先鋭化すれば、後者が犠牲となる可能性がある。つまり、存立危機事態や武力攻撃事態の認定や自衛隊の防衛出動の発令に関連する一連の法的手続は、状況次第では、自衛隊による対応の実効性を減じかねない。そうなれば、対応の現場で自衛隊が発揮しうる即時的な抑止力が損なわれるリスクも生じる。最悪の場合、敵勢力はこれを利用するかもしれない。

このようなリスクを最小化するためには、自衛隊の活動に対する民主的統制を維持しながら、自衛隊による対処の実効性をできるだけ損なわない方法が必要となる。第一に、奇襲が発生するリスクに対応するためには、武力攻撃事態や存立危機事態を認定するための閣議決定を迅速に行う手続を整備する必要があるだろう。いわゆるグレーゾーンへの対応に際して、国務大臣全員が参集して臨時閣議を開催することが困難な場合には、内閣総理大臣の主宰により、電話等により各国務大臣の了解を得て閣議決定を行うとされているが、これに準じた手続を武力攻撃事態と存立危機事態の場合についても定めることが考えられる。

第二に、小・中規模の攻撃が断続的に発生し、その後急速にエスカレートするリスクに対応するためには、防衛出動命令に関して国会に事前承認を求めた後に、状況が急激に悪化する場合には、途中で事後承認へと切り替えることが可能との解釈を確立し普及させておく必要があるだろう。当初から敵国が比較的大規模な攻撃に及び、緊急の必要が明白な中で、内閣総理大臣が自衛隊法第76条と事態対処法第9条第4項にのっとり防衛出動命令を発令する場合には問題は生じない。他方、相手国の武力攻撃が全面攻撃ではなく、例えば小・中規模の攻撃が数回行われてから中断し、その後攻撃が再開される可能性を排除できないような場合には、防衛出動の承認を国会に求めるべきとの気運が高まるかもしれない。もし内閣が複雑な政策・政治判断に基づいて防衛出動の承認を国会に求めることになり、そのさなかに敵が攻撃を再開して事態が急激に悪化するような場合には、緊急の必要がある時に内閣総理大臣が防衛出動を発令できることのコロラリーとして、前述した重要影響事態の場合と同様に、国会に防衛出動の事前承認を求める手続を停止して、総理大臣が新たな対処基本方針を閣議決定して防衛出動命令を下令できるとする解釈を確立し普及させるべきであろう。

おわりに一法的なシームレスネス

最後に、将来的な課題を示すことにしたい。将来、もし法的事態ごとに自衛隊に許され

る活動を列記するいわゆるポジリスト方式の下で自衛隊による活動の実効性を高めていくとすれば、究極的には、法的事態は二区分とすることが考えられる。すなわち、自衛隊による武力行使が認められる〈有事〉と、武力行使以外のあらゆる活動が認められる〈非有事〉という二元的な区分とするような法的枠組みである。〈非有事〉においては、目下重要影響事態の下で認められている自衛隊の諸活動を、政策判断に基づいて平素から実施可能とすることにより、単一の法的事態の下で、各種の状況に柔軟に対処できることになる。すなわち、重要影響事態の認定をわざわざ経ずとも、政策判断に基づいて自衛隊による後方支援活動などを実施できるようになる。他方、日本に対する武力攻撃や第三国に対する武力攻撃が発生した〈有事〉に際しては、例えば上記2. (2) で示したような手続を前提として、政策判断に基づいて我が国が個別的ないし集団的自衛権を行使できることになる。こうした法的事態の二元的区分が実現するかどうかは本章の射程外の問題であるが、自衛隊の活動に対する民主的統制を堅持しつつ、自衛隊の活動の実効性を出来る限り高めていくのは、複雑化する安全保障環境に日本が適応していくうえで不可欠な取り組みであるのは間違いない。

【補論：朝鮮半島有事シナリオ】

※ここで言う「政府・与党」や「野党」は全て架空のものである。

制裁を科される中で核兵器の開発を進めてきた北朝鮮は、20XX年に核弾頭をミサイルに搭載することに成功し、米国と韓国の国防当局も、北朝鮮が実戦で有効な核攻撃能力を獲得したことを認めた。翌年夏に、北朝鮮は大地震と干ばつに見舞われ、未曾有の食糧不足により、前例のない規模の飢饉が発生した結果、餓死者が多数発生し、その影響は北朝鮮軍部隊の補給などにも及び始めていると伝えられた。国連が人道目的の食糧支援を実施したが、北朝鮮政府はそれでは不十分だと抗議し、制裁解除と大規模な人道援助と経済援助を要求した。しかし日米韓は、北朝鮮が既存の核兵器の完全な廃棄と、進行中の核兵器の開発の廃止を検証可能な形で実施することを約束しなければ、制裁を解除することも、交渉に応じることもできないとして、北朝鮮の要求を拒絶した。

こうした事態を受けて、北朝鮮政府は、次のような金正恩の声明を発表した。「わが国は、敵国から自国を防衛する権利を全うするために核兵器を配備するに至ったが、その後も敵国はわが国に対して、制裁を含む敵対的な政策を維持し、これを転換しないばかりか、理不尽な制裁措置によってわが国の人民を苦しめている。わが国はこの不正義と苦難を耐え忍んできたが、これ以上わが人民に辛酸をなめさせ続けるわけにはいかない。ついでに、人民を救い、敵国の政策を転換させるために、これより敵国に対して力行使する。敵国が政策を転換せずに、わが国に報復すれば、わが国は全力で再報復に及ぶ。」この声明が発表された後、2015年8月当時と同様に、北朝鮮の潜水艦が軍港から一斉に出航したとの報道が世界を駆け巡った。

この声明の発表を受けて、韓国軍と米太平洋軍は警戒態勢に入り、北朝鮮による武力攻撃に備える措置を講じることを決定した。また、日米韓三カ国の首脳は緊急電話会談をもち、北朝鮮が軍事行動を起こす場合には、連絡を密にして互いの行動を調整しつつ、必要なあらゆる措置を取ることを確認した。各国メディアには朝鮮半島専門家が登場し、「核武装した北朝鮮は、米国や韓国が北朝鮮による核報復を恐れて、北朝鮮を壊滅に追い込む

ような報復に踏み切ることはないだろうと判断し、日米韓が制裁解除に応じるまで、韓国、場合によっては日本に対して、これまでにない規模や頻度で小・中規模の武力攻撃を繰り返す可能性が高い」とコメント。その後、ソウルや釜山、仁川、大邱などの韓国の大都市で、相次いで大規模な停電と銀行 ATM の故障、インターネット障害が発生し、北朝鮮によるサイバー攻撃が始まり、通常戦力による武力攻撃が迫っているとの憶測が流れた。

これら一連の動きがメディアで大々的に報じられた結果、韓国国内ではパニックが発生。ソウルなどの大都市では、市民が都市部から郊外に一斉に脱出しようとして道路は渋滞し、外国人も主要な空港に殺到した結果、あらゆる航空便が瞬く間に満席になった。断続的な大規模停電によって道路信号も空港・港湾のシステムも不安定化し、韓国国内で混乱が広がっていった。

米国やオーストラリアは外国政府による要請をとりまとめ、日本と韓国の外務省に対して、仮に韓国本土で武力紛争が発生しないとしても、空港などに人々が殺到し密集し続ける状況が続くのは危険である、韓国政府は北朝鮮からの攻撃に備えるための対応で精一杯で、国内各地の混乱を收拾するための対応が十分とはいえない、またひとたび武力紛争が発生すれば、一般市民の退避も必要になる、海路も利用したいが、北朝鮮の潜水艦が活動しているため、海上輸送はリスクが高い、これらの事情を踏まえ、日本と韓国には、今から民間と軍の航空機を全面稼働させてもらい、まずは国外への移動希望者をできるだけ日本にピストン輸送してもらいたい、については日韓両国で輸送要領を調整願いたい、米国とオーストラリアは海空軍部隊を、輸送に利用する空路や、その下の海路の警備にあたらせるので、日韓両国にはこの面でも必要な調整をお願いしたい旨の申し入れを行った。

こうした事態を受けて、日本政府内ではこれを「重要影響事態」と認定する手続を開始する決定が直ちに下されるとともに、かねてから用意されていた「存立危機事態」ないし「武力攻撃事態」に至った場合の対処基本方針を確認し、必要な調整を図ることになった。日本政府は国会に対して、北朝鮮の最高指導者が武力の行使を明言したことを説明し、わが国を取り巻く現状を「重要影響事態」と認定し、輸送をはじめとする自衛隊の諸活動を実施するための基本計画を国会に提出し、承認を求めた。

重要影響事態基本計画が国会に提出された翌日、北朝鮮は次のような声明を発表した。「もし我が国と敵対する勢力を支援する国があれば、その国に対しても、圧倒的な力をもって鉄槌を下す。」

こうした事態を受けて、野党からは重要影響事態の基本計画に反対する声が上がった。野党は、金正恩が敵対勢力、すなわち米国や韓国を支援する国を攻撃すると言明しているので、いまここで国会が「重要影響事態」を認定すれば、日本が自ら進んで北朝鮮の報復対象に加わることになる、北朝鮮が実戦で使用可能な核兵器を保有している以上、北朝鮮がどのような行動に及ぶかを見極めてから事態の認定を行うべきだ、すなわち北朝鮮の攻撃が韓国領内に限定されるのであれば、わが国は国民の安全を最優先して、韓国軍や米軍への支援は控えて、北朝鮮に日本攻撃の口実を与えるべきではない、他方、北朝鮮が当初からわが国を攻撃する可能性がないとも言えないので、いまは「武力攻撃予測事態」を認定し、わが国が攻撃されれば、その時点で「武力攻撃事態」を認定して、その下で法的に許される対応措置を取るべきだと主張した。

これに対して首相は、野党の言うような対応を取れば、わが国は北朝鮮による核保有を

背景にした恫喝に屈したことになり、それこそ北朝鮮の思うつぼである、日本が傍観し非協力の立場を取れば、日米韓三カ国による安全保障上の連携関係は完全に破綻する、仮に北朝鮮の攻撃が当初韓国領内に限定され、対処を米韓に委ねて我が国が傍観を決め込むようなことがあれば、その後武力紛争が拡大して、戦禍がわが国に及んだ場合に、米国や韓国がわが国の防衛に協力してくれるはずがないが、それでもいいのか、そもそも韓国内の日本人や外国人を救出せずに見捨ててもいいのかと反論し、議論は紛糾した。

日本国内では、北朝鮮に対する制裁を解除さえすれば戦火を免れるのであれば、制裁を解除すべきだ、北朝鮮への制裁を維持するために戦争に巻き込まれて死にたくない、制裁解除に向けた外交によって事態を開閉すべきだ、日本が韓国や米国を支援すれば、北朝鮮の報復の対象になってしまうが、その時に北朝鮮が核兵器を使用しないなどという保証がどこにもない以上、日本は韓国や米国への支援を控えるべきだ、有権者を戦争と死のリスクにさらすような国会議員は即座にクビにすべきだといった意見が支持を集めた。その結果、国会では野党が勢いづき、迫りつつある衆議院選挙を前に、支持率を急速に伸ばしていった。

政府は国会に対して、「重要影響事態」基本計画の事前承認を求めているが、国会の事後承認へと切り替えようとするれば、与党すらも割れかねない困難な政治状況が生まれつつあった。政府・与党首脳は、もし政策本位の判断に基づいて「重要影響事態」基本計画を事後承認に切り替えて後方支援等に踏み切れば、選挙で敗北してしまい、その結果、野党が政権を取って、日本に対する直接武力攻撃に至るまで米韓に対する一切の協力を控えるなどという方針をとれば、日米韓の連携は崩れ去るという危機を迎えることを恐れ、難しい判断を迫られていた。

こうした中、釜山市を出港して下関市に向かっていた日本のフェリー船と、北九州市に向かっていた韓国のフェリー船が相次いで韓国領内で沈没する事件が発生し、世界中のメディアは一斉に、北朝鮮軍が撒いた機雷に触雷して沈没したと報じた。韓国の国防当局も北朝鮮軍の関与が濃厚であるとの見方を示し、日韓両国政府は、対馬海峡と隣接海域における民間船舶の航行を全面的に禁止した。米国政府は同盟調整メカニズムを通じて日本政府と緊密な情報交換を行ってきており、国会での議論が紛糾して、選挙を控えた与党と日本政府が足踏みしていることも知っていたが、日本の民間船舶が北朝鮮軍によって攻撃された事態を受け、日本政府に対して対馬海峡における機雷の掃海を要請した。

第2章 北朝鮮核問題と拡大抑止

高橋 杉雄

はじめに

近年の日本の安全保障政策の変化は、1990年代に発生したいくつかの安全保障上の危機を抜きにして語ることはできない。1991年の湾岸戦争、1993-94年の第一次朝鮮半島核危機、1995-96年の台湾海峡危機である。このことから分かるように、冷戦後の日本の安全保障政策の展開に北朝鮮核問題は大きくかかわっている。

第一次朝鮮半島核危機後の1996年に結ばれた枠組み合意による非核化への取組、あるいは2005年9月に非核化への措置を進める共同声明を発出した六者会合の取り組みなど、国際社会は北朝鮮の非核化に向けて様々な取り組みを進めてきたが、北朝鮮は核・ミサイル開発を継続し、2016年には5回目の核実験を実施した。こうした状況において、日本も最新版の防衛白書で、弾頭の小型化に成功した「可能性がある」と評価するなど、北朝鮮の核・ミサイルを現実的な脅威としてみなさなければならぬ地政戦略的な環境が生まれてきている。ここでは、安全保障のリアリティ・チェックの一環として、この新たな地政戦略的な環境における拡大抑止の課題について検討する。

1. 北朝鮮の核・ミサイルの戦略的インプリケーション

(1) これまでの基本的な戦略的図式

まず、朝鮮半島を取り巻くいわゆる北東アジアの地政戦略的な環境を確認しておきたい。朝鮮半島情勢との関係において、日本の持つ戦略的意味は非常に大きい。それは1950年に発生した朝鮮戦争の先例を見れば明らかであろう。朝鮮戦争当時、日本は占領下にあったが、米国は日本を根拠地として韓国防衛にあたった。米軍を主力とする国連軍の指揮を執ったダグラス・マッカーサーは司令部を東京に置き、北朝鮮国内に対して戦略爆撃を行ったB-29などの爆撃機は日本の基地を主に使用していた。朝鮮戦争初期、釜山周辺にまで押し込められたとき、米軍は戦線のはるか後方の仁川に上陸して戦局を一気に打開したが、このときの上陸部隊は佐世保から出撃している。さらに、「朝鮮特需」という形で日本は米軍の装備の整備や補給物資などの供給を行い、兵站面でも大きな役割を果たしたのである。このように、日本は朝鮮戦争において重要な役割を果たしたが、北朝鮮は日本を攻撃することはなかった。

その理由についてはいくつかの解釈があり得るが、そもそも日本を直接攻撃する手段を有していなかったことが最も重要な要因であろう。このような朝鮮戦争の基本的な地政戦略的図式、すなわち戦闘は朝鮮半島に限定され、日本列島には直接戦闘が及ばない中で米国が日本を安全なステージングエリアとして活用し、日本は朝鮮半島における戦闘を支援する役割を担う形が、最近に至るまでの北東アジアにおける基本構造であったといえる。

第一次朝鮮半島核危機の後で策定された1997年版の「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)も、こうした基本構造を前提としていたといえる。ガイドラインはいかなる国または地域を念頭に置くものではないが、朝鮮半島有事が発生し、それが「我が国に重要な影響を及ぼしうる事態」であると考えられた場合には、自衛隊は米軍に対して武力行

使と一体化しないと的前提の下で「後方地域支援」を行うことが定められていた。ただしそれは戦闘地域とは一線を画す地域を「後方地域」として指定したうえで行われることとなっており、このことから分かるように、引き続き、日本は安全なステージングエリアであることが暗黙の前提となっていたと考えられる。

(2) 北朝鮮の核・ミサイル開発の影響

1990年代から核・ミサイル開発を進めてきた北朝鮮は、「一般に、核兵器を弾道ミサイルに搭載するための小型化には相当の技術力が必要とされているが、米国、ソ連、英国、フランス、中国が1960年代までにこうした技術力を獲得したとみられることや過去4回の核実験を通じた技術的成熟などを踏まえれば、北朝鮮が核兵器の小型化・弾頭化の実現に至っている可能性も考えられる」(2016年版『防衛白書』)と評価されるようになってきている。すなわち、北朝鮮はすでに核・ミサイルを実戦使用可能な状況においている可能性をも考慮する必要があると考えられる。

このように進められてきているとみられる北朝鮮の核・ミサイル開発・配備は、これまでの地政戦略的な前提を大きく変える「ゲームチェンジャー」としての効果を持つ。朝鮮戦争の時に北朝鮮が行うことができなかった、日本への攻撃を可能とする手段だからである。そうなれば、朝鮮半島有事に際して米国に対する協力を行った場合、日本はもはや安全なステージングエリアではなくなることとなり、この意味で朝鮮戦争以来の地政戦略的な図式が根本的に変化することになる。

北朝鮮の核・ミサイル開発の意図について、以前は、国交正常化のための「バーゲニングチップ」であるとの見方が主流であり、そうであるがゆえに枠組み合意や六者会合のような非核化のための努力が進められてきた。しかしながら、それらの努力はいずれも失敗した。そうした方策の失敗と、現実の核・ミサイル開発の進展を踏まえると、現在では、彼らが非核化に応じる可能性は極めて低く、最小限抑止による体制生き残りや、あるいはエスカレーションラダー構築による戦略的優位獲得なども目指していると考えたうえで抑止戦略を組み立てていくことが必要であると考えられる。ここでは、彼らがエスカレーションラダー構築による「勝利のための計画 (Theory of Victory)」を有しているとの前提を置いて議論を進める。

(3) 新たな戦略的図式がもたらす問題

朝鮮戦争以来の北東アジアの地政戦略的な基本構造は、北朝鮮の核・ミサイル配備によって大きく変化しつつある。それをエスカレーションラダーという形で整理すると、半島内での戦術的優位を獲得するための通常戦力及び短距離弾頭ミサイル、米韓同盟に対する日本の支援を阻止するための地域レベルでの核打撃戦力、米韓同盟をデカップルするための核装備 ICBM からなると考えられよう。これらが機能すれば、米国および日本を戦略的計算から除外することができ、北朝鮮にとっての戦略環境が大きく改善される形で、「勝利のための計画」を組み立てることが可能となる。

具体的には、朝鮮半島有事が万一発生した際、日本列島に所在する国連軍後方基地や在日米軍、日米同盟が、米韓同盟に対して行う支援が極めて大きい意味を持つものであることを考えると、北朝鮮が日本に対して、核兵器の使用の可能性を示唆しながら脅迫を行い、

朝鮮半島において事態に対処している米国に対する支援を行わないよう求めることは十分に考慮しておくべきである。なぜなら、在日米軍基地の使用を含めて、米国に対する支援を日本が仮に拒否することになれば、北朝鮮からみて戦略的状況が大きく改善されるからである。場合によっては、警告的な攻撃や実際の活動を妨害するための軍事目標に対する攻撃、あるいは自らの脅迫に信ぴょう性を持たせるための威嚇のための都市攻撃などが行われることも想定する必要がある。

もちろん、日本に対しては米国の拡大抑止のコミットメントがある。そのため、日本が上記のような形で脅迫を受けたり、あるいは実際に攻撃を受けたりした場合には米国が拡大抑止のコミットメントを強化したり、あるいは報復攻撃を行うことが期待される。北朝鮮側の「勝利のための計画」は、それに対して核装備 ICBM で対抗することとなろう。北朝鮮が核装備 ICBM の開発・配備に成功すれば、北朝鮮の対日攻撃に対して米国が報復した場合、北朝鮮から米国本土への核攻撃が行われる可能性があるとして米側に認識させることができるようになる。もちろん、北朝鮮の対米核攻撃能力は冷戦期のソ連、あるいは現在のロシアと比べても極めて小さく、アラスカに配備されている米本土防衛用のミサイル防衛システムの能力も考慮すれば、北朝鮮の初歩的な ICBM 能力が米国に耐え難いほどの打撃を与えるとは考えにくい。しかしながら、北朝鮮側の視点から見れば、北朝鮮の核装備 ICBM によって米国が北朝鮮から核攻撃を受けるリスクが存在する以上、対日攻撃に対する米国の報復を抑止できるとの主観的な計算が成立する余地がある。

いうまでもなく、北朝鮮がどのような意図と計算をもって核・ミサイルに関する装備体系を開発しているかは不透明である。ただし、現在進められているとされる各種ミサイルと核弾頭とを組み合わせると、上記のような効果もたらされうるということは指摘できる。逆に言えば、日本の立場からすると、朝鮮半島有事が万一生起した場合、同盟国として米国を支援する上でのリスクが著しく増大していると考えざるを得ない。今後、朝鮮半島有事に備えていく場合には、米国の拡大抑止の信頼性をこれまでよりも質的に強化していくことが重要な前提となるということができよう。

2. 日米同盟における拡大抑止のコミットメントの強化

2006年10月に最初の核実験が行われてから、日米同盟における米国の拡大抑止のコミットメントは着実に強化されてきている。2007年5月1日の2+2共同声明では「米国の拡大抑止は、日本の防衛及び地域の安全保障を支えるものである。米国は、あらゆる種類の米国の軍事力（核及び非核の双方の打撃力及び防衛能力を含む。）が、拡大抑止の中核を形成し、日本の防衛に対する米国のコミットメントを裏付けることを再確認した」と記述され、核による拡大抑止のコミットメントが明確な形で示された。この記述は、基本的にその後の重要な文書で確認され続けている。なお、2017年2月に行われた日米首脳会談の際の共同声明でも、「核及び通常戦力の双方によるあらゆる種類の米国軍事力を使った日本の防衛に対する米国のコミットメントは揺るぎない」との記述があり、トランプ政権においても拡大核抑止のコミットメントを維持することを確認している。

また、日本の防衛政策の基本文書である防衛大綱においては、その2010年版と2013年版で、「核抑止力を中心とする米国の拡大抑止は不可欠であり、その信頼性の維持・強化のために米国と緊密に協力していくとともに、併せて弾道ミサイル防衛や国民保護を含む

我が国自身の取組により適切に対応する」との記述がなされており、日本としての米国の核抑止力に対する考え方と、その「信頼性の維持・強化」のために米国と協力していく方向性が示されている。2013年には、日本として初めて国家安全保障戦略を策定しているが、その中でも同じ記述が行われている。

さらに、ガイドラインを見てみると、1997年ガイドラインでは、「自衛隊及び米軍は、弾道ミサイル攻撃に対応するために密接に協力し調整する。米軍は、日本に対し必要な情報を提供するとともに、必要に応じ、打撃力を有する部隊の使用を考慮する」とされているのに対し、2015年に策定された新たなガイドラインでは、「米軍は、自衛隊を支援し及び補完するため、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる。米軍がそのような作戦を実施する場合、自衛隊は、必要に応じ、支援を行うことができる。これらの作戦は、適切な場合に、緊密な二国間調整に基づいて実施される」とされており、米軍の「打撃力の使用を伴う作戦」における協力を強化していく方向性を読み取ることができる。

3. 今後の戦略抑止の課題：新たな地政戦略的環境を踏まえたリアリティ・チェック

上述した、新たな地政戦略的環境、あるいは北朝鮮側の「勝利のための計画」に対抗していく上では、①拡大核抑止の信頼性の強化、②弾道ミサイル防衛の強化、③安保法制を受けた同盟協力の強化、④日米韓3か国協力の強化を進めていく必要がある。

この中で日米の取り組みとして特に重要なのは、いうまでもなく拡大核抑止の信頼性の強化である。これについては、上述した宣言政策レベルでの信頼性強化の取り組みに加え、2010年以降年2回行われている日米拡大抑止協議が重要である。これを継続していくことで、核兵器に関する問題についての日米の相互理解を深めるとともに、核抑止が必要となりえる様々な事態における日米の認識共有を進め、必要とされるときに効果的に拡大抑止を機能させていくための取り組みを進めていかなければならない。

また、いうまでもなく、日本側の努力として、安保法制を制定したことは何よりも重要な意味を持つ。2014年7月の閣議決定において、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合において、これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されると考えるべきと判断するに至った」として解釈の変更を行い、新たな安保法制では「存立危機事態」と通称される、新たな三要件を前提として集団的自衛権を行使する枠組みが整備された。そのことで、例えば朝鮮半島有事が発生した際、日本が直接に攻撃されていなくても、それが存立危機事態に該当する事態と判断されれば、集団的自衛権を行使し、北朝鮮の脅威に対抗することが可能となったのである。このことは、新たな地政戦略的環境に対応していく上で不可欠な対応なのであり、この新たな法制に基づく実効的な日米協力を進めていく必要がある。こうした意味で、新安保法制と新ガイドラインは、現在の安全保障上の課題に対応する取り組みとして適切な方向性を示していると評価されよう。今後重要なのは、これを具体的に実行していくことである。

終わりに：今後の課題

北朝鮮の核・ミサイル開発・配備は、朝鮮戦争以来の北東アジアの地政戦略的基本構造を変革しつつある。これまでおおむね安全なステージングエリアであった日本は、今や核攻撃のリスクと直面しているのである。新安保法制や新ガイドラインの取り組みは、こうした新たな課題への対応としては適切な方向性を示していると評価できる。

しかしながら、今後に向けては別の課題がある。これらの取り組みは、基本的に同盟としての抑止力を強化するものである。ただし、抑止とは、それがいわゆる拒否的抑止であれ、懲罰的抑止であれ、攻撃が行われた際に事後的に対処するものであることに留意する必要がある。米国の日本に対する拡大抑止のコミットメントは、日米の緊密な関係やこれまで累次にわたって行われている宣言政策上の確認を考えれば、まさに先日の首脳会談における共同声明で述べられたように「揺るぎない」ものと考えられ、万一日本に対して核攻撃が行われた場合でも、米国は確実に核使用オプションを含む最も有効と判断された手段で報復することは十分に期待できよう。

また、言うまでもなく、日米はこの地域に、戦域レベルでの弾道ミサイル防衛システムとしては世界で最も濃密な防衛網を配備しており、万一核ミサイルによる攻撃が行われた場合でも一定の迎撃の成功を期待することができる。しかし、現在の運動エネルギー迎撃体による弾道ミサイル防衛システムでは、迎撃体の数よりも多くのミサイルが飛来した場合、それを迎撃することはできない。すなわち、ミサイル攻撃が繰り返し行われた場合、ある段階で弾道ミサイル防衛システムは必ずしも有効に迎撃できない可能性が生じるのである。よって、弾道ミサイル防衛システムにすべてを依存することはできない。むしろ、初期の攻撃に対しては弾道ミサイル防衛システムで対処する態勢が構築されることにより、日米側から先制攻撃を行う必要が低減され、「危機における安定性」を高めるものと評価すべきであろう。

このように、弾道ミサイル防衛システムで防ぎきれなくなった場合には、報復的な抑止で対処することとなる。ただし、報復は事後的に行われるものであるため、最初の攻撃そのものを阻止することはできないこともまた、日本の立場から見ると重要な論点である。都市部に政経中枢が密集している日本の地理的特性を考えれば、それら都市部に対する攻撃そのものを阻止することは死活的な重要性を持つ。ここでは、抑止力の信頼性の向上に加えて、北朝鮮側の核ミサイルの発射・飛来を物理的に阻止するためのあらゆる手段を尽くすことが必要となる。そこでは当然、米軍打撃力を中心とする対応能力を日米同盟として高めていくことが求められることとなる¹。その方策を進めていくことが、新たな地政戦略的環境において、日本の安全を高めるために、今後極めて重要な意味を持つこととなる。

— 注 —

¹ なお、2013年に策定された「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」には、「日米間の適切な役割分担に基づき、日米同盟全体の抑止力の強化のため、我が国自身の抑止・対処能力の強化を図るよう、弾道ミサイル発射手段等に対する対応能力の在り方についても検討の上、必要な措置を講ずる」との記述がある。

第3章 シームレスな安全保障体制への課題 「グレーゾーン」事態からのエスカレーションを巡って

神保 謙

はじめに 安全保障法制と「グレーゾーン」事態

日本の防衛政策及び日米安保体制の中で「切れ目のない（シームレスな）」体制を実現することは、過去10年間にわたる重要なキーワードとなってきた。筆者はかつての論考において、日本の防衛・安全保障政策で目指されてきた「シームレス」という概念が、①「事態の段階」（平時・グレーゾーン・有事に至る事態の変化）、②「地理的空間」（日本の領土防衛・周辺事態・アジア太平洋・グローバルといった地理区分）、③「アクターの連携」（国際的な連携と国内組織間〈省庁間〉の連携）、④「領域横断的対応」（通常戦・サイバー戦・電子戦の横断化）の四分野にわたって議論されてきたことを論じた¹。

はからずも、冷戦終結から四半世紀を経た日本の安全保障政策は、国際情勢の変化に応じた政策的判断の積み重ねの中で、不断の変化を遂げてきたといえる。しかし、こうした政策の積み重ねは、日本の国際的関与と自衛隊のミッションの増大を、数多くの新規法案（時限立法を含む）と既存の法改正の中で成立させるという、いわば増改築工事による政策の展開だった。安倍政権下での安全保障政策の改革は、新しい安全保障環境に適合した政策体系を模索するとともに、冷戦後の漸進主義（gradualism）的な積み重ねによって生じた法的・政策的な歪みを、包括的に整備しなおすことを目的としていたといえる。

2015年9月に成立した平和安全法制関連2法（以下、平和安全保障法制）は、こうした「シームレス」な安全保障体制を恒久法の中で位置づけようとする法的基盤の整備だった。平和安全保障の成立に先立って閣議決定された「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」では、「国際協調主義に基づく『積極的平和主義』の下、国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献するためには、切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備しなければならない」と決意を述べている²。

本稿は平和安全保障法制施行後の日本の防衛・安全保障政策の法的基盤が、実際の運用においてどこまで「シームレス」になっているのか、その課題の抽出を行うことを目的とする。その際にとりわけ上記の分類で述べた「事態の段階」に注目し、「グレーゾーン」事態からさらに事態が悪化（エスカレーション）することを想定した検討を行う。具体的な事例としては、東シナ海の尖閣諸島をめぐる日中の対立、南シナ海をめぐる中国とフィリピンの対立を取り上げることとする。尚、シナリオの検討の際に日本国際問題研究所の研究会での議論とシミュレーション、キヤノングローバル戦略研究所で実施した政策シミュレーション、その他内外の各種レポートや論考を参考とした。

1. シームレスな「事態の段階」への対応について

(1) 平時・グレーゾーン・武力攻撃事態の分類

従来の法制度は平時と有事（武力紛争）の区分けを基礎としながら、自衛隊の防衛出動や日米安保条約の適用が焦点となっていた。しかし、日本を取り巻く安全保障環境には、

純然たる平時でも有事でもない「武力攻撃に至らない事態」（＝グレーゾーン）が目立つようになった。したがって警察権と自衛権の間の「切れ目」に対し、警察や海上保安庁の能力を向上させ、また自衛隊が迅速に対応する手続きを整備し、両者の情報共有や共同訓練などを通じた連携強化が図られようとしている。こうしたグレーゾーンを含む「事態の段階」への着目は、22大綱以降の防衛計画の大綱の中核的な問題意識となっている。

また、日米防衛協力のガイドラインでは平時における日米協力の充実・連携の強化を明確化（「平時からの協力措置」）し、紛争の初期段階から米国の強い関与を打ち出したことが特徴的である。特に平時における同盟調整メカニズムの設置、日米共同の警戒監視活動、互いのアセット（装備品等の）防護、そして有事における島嶼攻撃の阻止と奪回のための共同作戦の明記は、重要な焦点となっている。

さらに、本格的な武力衝突が想定される「ハイエンドな事態」についても中国の急速な軍事的台頭に伴う長期的な「競争戦略」の一環として日米同盟を位置づける必要が生じている。中国の台頭に伴うパワーバランスの変化のなかで、紛争の烈度に応じた段階的（エスカレーション）管理を緻密にする必要性とともに、高烈度（ハイエンド）紛争への備えは、米国の対中軍事戦略の重要な位置付けを占めている。

（2）平和安全保障法制における「グレーゾーン」対処の位置づけ

海上におけるグレーゾーン事態を第一義的に担っているのは、海上保安庁を中核とする法執行機関である。海上保安庁法の第2条及び第5条には「海上における船舶の航行の秩序の維持、海上における犯罪の予防及び鎮圧、海上における犯人の捜査及び逮捕」といった海上の安全及び治安の確保を図ることが任務として規定されている。また同法19条には海上保安官が武器を携帯することが認められ、第20条はその武器の使用に際して警察官職務執行法第7条（刑法上の正当防衛と緊急避難に該当する場合）を準用することとしている。

海上保安庁法は2001年11月及び2012年8月に主要な改正がなされている。前者（2001年改正）は1999年3月に発生した「能登半島沖不審船事案」の教訓を踏まえ、海上保安官等が武器を使用する場合の要件を改正したものである。日本周辺を航行する不審船に対し、的確な立入検査を実施する目的で停船を繰り返し命じても、乗組員等がこれに応じず抵抗し、逃亡しようとする場合において、同法20条2項において海上保安庁長官が一定の要件に該当する事態であると認めた時³には、海上保安官等が停船させる目的で行う射撃について、人に危害を与えたとしても違法性が阻却されるようにした⁴。後者（2012年改正）は離島防衛により直接的にかかわる改正で、それまで海上保安官は、海上での犯罪に対してしか捜査や逮捕権がなかったが、改正海上保安法の成立により、本土から遠い離島の陸上での犯罪についても逮捕権が与えられようになった⁵。また同年の改正では第2条の所掌業務に「海上における船舶の航行の秩序の維持」が挿入され、より包括的な秩序維持の任務を期待されることとなった。

自衛隊法では一般の警察力で治安の確保ができないと認められる場合は、「治安出動」（同78条）及び「海上における警備行動」（同82条）を発動し、自衛隊による警察行動を行うことができる。ただし治安出動も海上警備行動も発動には閣議決定が必要となる。従来、離島において武装した非軍事組織が上陸した事態等においては、初動対応と事態変化への

迅速な対処が重要となる（例えば陣地の構築や武器の持ち込みなどが進められれば、奪還任務がより困難となる）ところ、自衛隊の出動に関する手続きがその対処を遅れさせることが問題視されてきた。そのため、平和安全保障法制に先立つ2015年5月に国家安全保障会議および閣議において、治安出動・海上警備行動等の発令手続きの迅速化に関する決定を行った⁶。その概要は以下のとおりである。

同閣議決定では、①国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処、②離島などに対する武装集団による不法上陸への対処、③公海上で日本の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶などが認知した場合における対処の3つのケースを想定し、治安出動などの発令に関して特に緊急な判断が必要、かつ速やかな臨時閣議の開催が困難なときには、内閣総理大臣の主宰により、電話などにより各国務大臣の了解を得て閣議決定を行うこととした。自衛隊法として「武力事態に至らない侵害に迅速に対処」する手続きを簡略化したことが、同閣議決定の主旨である。

平和安全保障法制の中にも「グレーゾーン事態」とそのエスカレーション管理の対処として具体的な指針となる改正がなされている。まず自衛隊法の改正では「米軍等の部隊の武器等の防護のための武器の使用」（第95条の2）として、自衛隊が日本の防衛に資する活動に「現に従事している米軍等の武器等であれば」、これらの武器等を防護するための武器の使用を自衛官が行うことができるようになった。これは平時における自衛隊と米軍の協力活動（例えば共同の警戒監視活動）において、米軍（ここでは部隊の武器）に対する妨害・威嚇行為があった場合に、自衛隊が合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができることとなった。

船舶検査活動法の改正では、従来の周辺事態法の枠内において船舶検査活動を実施するものとされ、武器の使用範囲も「自己保存型」の武器使用権限に限られていた。今回の改正では、「重要影響事態安全確保法」（後述）の目的に対応しつつ、武器使用権限に「自己の管理下」という項目を加えて船舶検査実施時のリアリティに適合させた他、「同意に基づく外国領域における活動の実施を可能とする」として、地理的範囲を限定しない形で海上における検査活動を実施することが可能となった。

また重要影響事態安全確保法（周辺事態安全確保法の改正）では、同事態を「【そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等】我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」と定義し、旧来の周辺事態の定義から「我が国周辺の地域における」という地理的定義を削除した。例えば南シナ海やマラッカ海峡におけるグレーゾーン事態が武力衝突を招く事態へと転化し、その際に米軍等（もしくは当該活動に従事する外国軍隊）が介入した場合、後方支援活動、捜索救助活動、船舶検査活動（上記参照）等を行うことができるようになった。

以上のような法的基盤が、現在の日本の防衛・安全保障政策における「グレーゾーン事態」とそのエスカレーションに対する備えとなっている。以下では、具体的なケースに当てはめながら、現在の日本の法的基盤とその運用のリアリティチェックを行う。

2. 「グレーゾーン事態」とエスカレーション管理のケーススタディ

(1) ケーススタディ1：尖閣諸島における事態のエスカレーション

日本の直面する「グレーゾーン事態」としての最大の懸案は、東シナ海における尖閣諸

島周辺海域における、中国の海洋活動である。中国の漁船の活動はもとより、海警局の巡視船、海洋調査船などが接続水域及び領海への侵入を繰り返している。また2015年からは機関砲とみられる武器を搭載した公船が日本の領海に侵入してきている他、尖閣諸島近海に派遣する公船の大型化が図られており、世界最大級（1万トン級）の巡視船の配備にも着手している⁷。さらに、東シナ海においては継続的に中国軍の艦艇が活動を活発化させており、海軍艦艇の尖閣諸島の接続水域及び領海への侵入事案も発生している。さらに、東シナ海における中国空軍の通常訓練、情報収集活動の頻度は大幅に増大しており、航空自衛隊による緊急発進（スクランブル）の回数も劇的に増大している。

以上のような東シナ海をめぐる情勢の中で、以下のような架空の状況を想定する。

① 中国大型巡視船による尖閣周辺海域封鎖事案

この事案では中国の海警局の巡視船が同時に相当数（例えば40隻程度）尖閣周辺海域を取り囲み、海上保安庁の巡視船の接近を阻止し活動を妨害するケースを想定する。現時点では海上保安庁第十一管区海上保安部は、巡視船12隻の専従部隊を構成している。2019年までに海上保安庁は巡視船を65隻まで増勢するとしているが、南西警備のために同時投入できる隻数は限られている。

海上保安庁は同保安庁法第5条（海上における船舶の航行の秩序の維持）及び第18条（他船又は陸地との交通を制限し、又は禁止すること）に基づき、法執行活動を実施しようとする。しかし当然ながら、中国の巡視船は「中国の独自の立場に基づく管轄区域におけるパトロールや法執行活動の実施」として、海上保安庁の活動を阻止する。この際の法執行の成否で問題となるのは、法権限というよりも公船の数と能力の問題となる。

日本政府がこの状況を「一般の警察力で治安の確保ができないと認められる場合」と認定する場合、海上警備行動の発令による海上自衛隊の展開が考えられる。この場合、海上自衛隊の護衛艦隊を派遣すれば、中国公船を能力的に圧倒することは可能となる。問題は、自衛隊の投入を中国側がどのように判断するかである。仮に中国政府が「グレーゾーン事態」に対する日本側の軍投入によるエスカレーションと解釈した場合（このように解釈する可能性は極めて高いと思われる）、中国は比例原則による対応として中国人民解放軍を投入することが十分考えられる。その場合、海上自衛隊と中国軍の艦隊が至近距離で「法執行」活動を行い、接続水域や領海侵入に対する解釈を口実に、武力行使に至る可能性も否定できない。さらに海上警備行動に従事している海上自衛隊に、日米安保第5条による米軍の支援があると中国側が判断するか、という問題が加わる。

② 武装した非正規組織による尖閣上陸事案

次の事案は、中国本土（もしくは香港・台湾も想定される）から尖閣諸島周辺に接近した船舶から、武装した民兵（軍用標章や階級章をつけていない）が尖閣諸島に上陸（を試みる・もしくは上陸済み）する事案である。例えば、20隻程度の船舶に200人程度の高度に武装した（マシンガン・グレネードランチャー・地雷敷設・携帯型対空ミサイルにより武装）民兵が上陸した場合を想定する。

この場合、日本の領土に対する他国からの武装侵入行為ということになり、有事相当

の事態と位置付けることができる（このレベルの高度の武装は、海上保安庁及び警察組織には対応不可能である）。自衛隊法第76条は「我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」に対し防衛出動を下令することが可能である。しかし「外部からの武力攻撃」が、国家または国に準じる機関からの計画的・継続的な行為と規定されている場合、正規軍ではない民兵組織（例：武装漁民）による上陸行動を「武力攻撃」の法的根拠とすることは困難であると思われる。

この事態における最も適切と思われる対応は、自衛隊法第78条に規定された治安出動（及び第82条の海上警備行動の同時発令）であり「間接侵略その他の緊急事態に際して、一般の警察力をもつては、治安を維持することができないと認められる場合には、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずる」ことを可能とすることである。自衛隊は島嶼奪還に関する行動計画に基づき、尖閣諸島周辺の空域の優勢を確保した後に、揚陸部隊を周辺海域に展開させ、①迅速に奪還行動を行う（多くの死傷者が出る可能性が高い）か、②退去命令を出して猶予時間を置く（命令に従わない場合は①に移行する）という選択をすることとなる。

治安出動によって展開した自衛隊に対し、中国政府は自国民保護を名目に人民解放軍を展開することが十分予想される。その場合、周辺海域にはすでに機動展開可能な戦闘艦・潜水艦・揚陸艦を配備し、また空域には要撃戦闘機を派遣している可能性が高い。その場合、前段にある日本の自衛隊による「空域の優勢」が確保可能かどうかは疑わしい。仮に尖閣周辺海空域の優勢を中国側が確保した場合、そもそも尖閣奪還のための揚陸ミッションの遂行は不可能となる。また仮に、揚陸ミッションを敢行したとしても、その際に生じる銃撃戦等によって多数の中国人の死傷者がでる場合、中国側は近隣に展開している自衛隊艦艇や航空機に対して軍事的な反撃に出る可能性が極めて高い。

このシナリオにおいても日米安保条約第5条の適用は、事態発生時及び緒戦の段階では当然と考えるわけにはいかない。日米安保条約第5条が対象としているのも「日本国の施政下にある領域におけるいずれか一方に対する武力攻撃」であり、非正規の部隊による上陸を持って直ちに条約適用によって米軍の共同行動が発動される、という解釈にはならない（と、少なくとも中国側が認識する可能性が高い）。

（2）ケーススタディ2：南シナ海における中国とフィリピンの衝突

日本の直面する「グレーゾーン事態」と事態のエスカレーションの第2のプライオリティは、南シナ海における緊張の高まりである。南シナ海では中国とASEAN沿岸諸国が領有権をめぐる対立を続けており、近年中国は南沙諸島にある7つの地形（岩礁や低潮高地）において、大規模な埋め立て活動を行なっている。埋め立て箇所には、大型滑走路、港湾、レーダー施設、格納庫など、軍事目的に使用できるインフラ整備が続けられている。2016年7月にはオランダ・ハーグの仲裁裁判所がフィリピンの申し立てに伴う裁定を行い、中国が歴史的権利として主張する「九段線」や埋め立てに関する法的根拠をほぼ完全に否定した。しかし、国際法に基づく裁定も南シナ海における中国の進出を阻止することはできず、依然として緊張が続いている状況にある。

南シナ海における自衛隊の役割に関する論点は、米軍の実施する「航行の自由作戦」

(FONOPs) に、自衛隊が参加すべきかどうか、である。航行の自由作戦自体は平時における公海上の航行という位置付けをとっているため、自衛隊が参加することについては平時のミッションとしては「調査・研究」、若しくは日米防衛協力のガイドラインに定められた米軍との共同の警戒監視活動としても読み込める活動となろう。仮に米軍が何らかの妨害・威嚇行動を受けた場合には、米軍の武器等の防護（自衛隊法 95 条 2）として共同の対応をすることも可能となる。

以下では、南シナ海において中国がフィリピンに対して武力攻撃を行なった場合を想定して検討する。

① フィリピンが単独で武力攻撃を受ける場合

最初のケースは、中国軍がフィリピン軍に対して武力攻撃を行うが、米軍が支援をしない場合である。小規模な軍事衝突などが、これに相当する。日本とフィリピンとの間に相互防衛に関する取り決めはないため、フィリピンが攻撃を受けた状況に対して日本は条約上の義務は追わない。攻撃の態様やその状態がどこまで続くか、ということにも依存するが、フィリピン軍を支援するために自衛隊が単独で介入することのメリットはさほど多くないと捉えられる。

敢えて自衛隊がフィリピンに対して軍事的支援を行う法的根拠を探すとすれば、重要影響事態の適用が考えられる。重要影響事態の認定とその支援対象は必ずしも米軍には限られないため「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至る恐れのある事態等」を適用することとなる。しかし、実際にはフィリピン軍に対する後方支援活動ができる領域は限られており、実際の法律の適用の可能性（ましてや国会承認の可能性）はあまり想定できないケースといえよう。

② 米比相互防衛条約に基づき米軍が介入する場合

第二に想定されるケースは、中国軍のフィリピン軍もしくは領土に対する攻撃により、米比相互防衛条約に基づき介入するケースである。この場合も、米国及びフィリピンに対して、日本は直接的な条約上の防衛義務を負わない。しかし、日本は日米安保条約第 6 条の極東有事に際する米軍への施設区域の提供を通じて、米軍の速やかな軍事アクセスを可能とする協力を要請されることは確実である。

このケースにおいて最も想定されるのは重要影響事態の認定とそれに基づく米軍に対する後方支援の提供である。日本に期待されるのは、同法に定められた米軍に対する補給、輸送、整備、医療、通信、空港及び港湾業務、基地業務、宿泊、保管、施設の利用、訓練業務ということになる。ただ同法の適用は「原則として事前の国会承認」が必要（緊急の必要のある場合には事後承認可）となっているため、与野党が対立して国会が紛糾するような場面においては、タイムリーな適用ができない可能性もある。また以上の後方支援は「現に戦闘行為が行われている現場では実施しない」としているため、中国軍との対立している戦域付近における後方支援は限定的とならざるをえない。

このケースについて実態としては、日本の南西方面から東シナ海にかけて、日米共同の警戒監視活動や、出撃（もしくは警戒監視活動に従事する）米軍のアセット防護活動といった、必ずしも事態認定をしない活動の方が実効性が高いと評価することもできる。

米軍が自衛隊に対するより実際の戦闘地域に近接した場所での支援を要求する場合、重要影響事態の下で実施する後方支援活動よりも、米軍に対する「武器等の防護」として実施する活動が有益と判断される可能性もある。

3. 「グレーゾーン事態」とエスカレーション管理のリアリティチェック

これまで平和安全保障法制に基づく新たな法的基盤により、東シナ海及び南シナ海における「グレーゾーン事態」とそのエスカレーション段階において、日本がどこまでシームレスな対応が可能か、という視座から検討を行なった。以下では、本分析で抽出された課題についてまとめることとしたい。

(1) 海上保安庁と海上自衛隊の役割分担には依然として切れ目がある

警察権と自衛権の「切れ目」を埋める方法には、海上保安庁及び警察の能力と権限の拡大と、自衛隊による警察権行使の適用拡大という「下→上」・「上→下」の双方のアプローチがある。今回の平和安全保障法制では、グレーゾーン事態に対し「上→下」の①自衛隊の海上警備行動及び治安出動の迅速な閣議手続き（2015年5月14日閣議決定）、②平時に活動する米国等に対する武器等防護（自衛隊法第95条の2）を当てはめようとしている。

海上保安庁のみで対応できない事態に、自衛隊の出動（海上警備行動・治安出動）を柔軟に担保することは重要である。しかしもう一方の「下→上」の海上保安庁の権限拡大については海上保安庁法20条（警察官職務執行法第7条の規定の準用）に雁字搦めになっている武器使用権限をどうするかについての議論は欠落したままである。当該事態に対して海上保安庁の権限と能力を拡大して警察権を拡大するのか、それとも軍事組織を早期に投入するのかは「エスカレーション管理」の戦略に関わる問題である。この戦略論こそが、法制度と運用に反映されなければならない。

(2) 「重要影響事態」の認定・運用は予想以上に難しい

中国軍がフィリピン軍を攻撃し、米比相互防衛条約に基づき米軍が介入するケーススタディでは、米国が日本に対し速やかな後方支援を期待することが想定された。しかしこの事態を「重要影響事態」として認定するためには「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等」という定義への国内のコンセンサスが早期に形成される必要がある。場合によっては「原則国会承認」をめぐる政争となり、国会における承認プロセスが著しく遅延し、タイムリーな後方支援活動を行えない可能性も示唆される。こうした実態は、米軍と自衛隊が有事の計画を立てる際に、どこまで自衛隊の後方支援を前提とできるか、という問題にも関わってくる。「重要影響事態」認定の重要性に関する政策決定者、国会議員、国内世論の認識の共有は不可欠と思われる。

もっとも「重要影響事態」の認定を経なくても、自衛隊と米軍との共同警戒監視活動、自衛隊の「海上警備行動」による事前の展開や警戒活動など、実態としての後方支援活動は行えることも明確になった。「重要影響事態」が補給、輸送、整備などのロジスティクスを対象とした「現に戦闘が行われている現場」では実施しない活動が実際には事態認定の定義や国会承認をめぐる認定がしばらく、戦闘区域に直結する可能性の高い活動については立法府を経ることなく自衛隊法の中で運用可能であることも意味する。実態としては

シームレスな法的基盤にねじれが生じていることを意味している。

— 注 —

- ¹ 「シームレス」概念が日本の防衛政策・日米安保体制にいかに関適用されたかについて、拙稿「安倍政権下でのシームレスな安全保障体制の構築：防衛計画の大綱・日米防衛協力のガイドライン・安全保障法制」『問題と研究』第44巻2号（2015年4.5.6月号）を参照
- ² 国家安全保障会議決定・閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（2014年7月1日）。
- ³ 海上保安庁長官が次の全てを認定する場合。（1）公船ではない外国船舶が、日本の領海・内水で、無害通航でない航行を行い、（2）放置すれば繰り返し行われる蓋然性があり、（3）重大犯罪（懲役・禁固3年以上）の準備が行われている疑いがあり、（4）措置をとらなければ将来においても、重大犯罪の発生を防止することができないであると認められる事態
- ⁴ 海上保安庁『海上保安レポート2008』（2008年）
- ⁵ 海上保安庁「海上保安庁法及び領海等における外国船舶の航行に関する法律の一部を改正する法律案について」（2012年2月28日）。
- ⁶ 防衛省『平成27年版防衛白書』「治安出動・海上警備行動などの発令手続の迅速化」<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2015/html/n2134000.html>
- ⁷ 防衛省『平成28年度版防衛白書』

第4章 台湾海峡危機シナリオ

佐橋 亮

1. 台湾の現況

兩岸関係は国民党政権のもとで三通の実現を含め急速に進展した。自らが出馬しない総統選直前の2015年の晩秋、馬英九は習近平とトップ会談をシンガポールにおいて実現した。他方で急速な兩岸関係の進展に対して台湾市民は歓迎一色とは言い切れず、ECFAをはじめとした大陸との交流増大に困惑した若者は2014年に立法院を占拠、長期にわたった「ひまわり運動」のエネルギーは2015年末の総統選、立法院選挙にも大きく影響したといわれる。

民進党は蔡英文・陳建仁候補を当選させ立法院選挙でも圧倒的勝利を得たが、これは3割しか得票できなかった国民党の歴史的敗北であり、その失地回復は困難という見方さえある。立法院では若者たちの支持を受ける時代力量も5議席を獲得した。

蔡英文新政権は、民進党がはじめて政権を担当した陳水扁政権の8年間の反省を踏まえるとみられる。また2012年総統選では11年に訪米した蔡英文を冷遇したアメリカも、15年の蔡英文訪米ではうってかわっての厚遇ぶり、兩岸関係の管理に期待を寄せている。他方で15年末に4年ぶりに実施された台湾武器売却は、関係者の失望を招くものだった。

蔡英文政権は対外的には安定飛行を行っているが、台湾における中国への市民感情は経済的合理性だけでは割り切れないものとなっており、また経済交流の果実も十分に行き渡ってはいない。また党内をまとめきれぬかも課題だ。支持率も低迷している。また中国による台湾への締め付けは厳格になっている。

しかし本稿執筆時点(2017年3月)で兩岸を取り巻く情勢をみるに、台湾内政以上に米中両国の動向が地域の不安定材料になっている。大統領選当選後、トランプ氏は蔡英文氏より祝意を示す電話を取り、また12月のインタビューにおいても中国との交渉材料として台湾を意識した発言を行った。国防予算授權法に台湾との政府間協議枠組みが書き込まれていたことも、アメリカでは注目されなかったが、関係者の目を引くものではあった。他方で、2月の日米首脳会談直後に行われた米中電話協議では、トランプ氏は従来の「一つの中国」政策を尊重すると発表している。従来の政策への回帰に過ぎないが、その迷走ぶりをどのように理解すべきか、解釈は割れている。

確かなことは、トランプ政権には台湾問題を含む対中政策の管理に精通した高官はおらず、他方で経済的な観点から対中交渉は今後焦点になっていくということだろう。従来の政策を支える官僚機構の存在感は、今後の高官任用のなかで薄まることもあり得る。「一つの中国」政策の本格的見直しに至らずとも取り得るオプションはまだ存在しており、中期的観点に立てばトランプ政権が台湾を今後も持ち出す可能性は十分にある。

さて、日台関係は2008年の馬英九政権の発足以降、強化されてきた。たしかに同政権の発足直後におきた連合号事件は大きな政治的緊張を作り出したが、その後関係は急速に修復、多くの経済取り決めがなされた。その背景には良好な兩岸関係の下で大陸の反応が和らいでいたこと、さらに東日本大震災以後に生まれた日台市民間の友好ムードがある。誤解を恐れずに言えば、すでに日台は兩岸問題と切り離され、台湾という主体と日本の二

者関係に成熟した。非政府・実務協力の窓口機関にあたる交流協会の日本台湾交流協会への名称変更、また台湾側で検討されている亜東関係協会の名称変更も、その文脈に位置づけられる。

1972年以來、非政府間の実務関係を有する台湾と日本であるが、互いにとって主要貿易相手であることに加え、1,112の日系企業が拠点を置き、ビジネス目的の居住者に永住者、留学者等を含めた在留邦人は2015年の統計で18,592人に上り、日本にとって14番目に大きい在外居住地となっている。さらに近年互いへの友好感情が高まっており、査証免除等の措置の成果も相まって、日本人の台湾への訪問者数は年間165万、台湾人の日本への訪問者数はついに年間300万人を超え、直近の2016年2月の速報値では月34.9万人を記録している。

しかし、可能性は薄いとは言え、安全保障のシナリオを考慮するとき、これほどまでに厚い交流は両者にとって大きなリスクともなる。すなわち、日本の観点に立てば、朝鮮半島有事に比べれば少ないものの有事において2万人の長期在留者、同程度の旅行者の邦人を保護する責任があり、また日本に訪問中の台湾人にも配慮する必要が生じる。日本企業の活動が台湾企業と密接に結びついていることも言を俟たない。

2. 今回のシナリオを導く要素の説明

台湾海峡に関連しては、様々なシナリオが想定できる。特定のシナリオを蓋然性から退けることは望ましくない。戦略的トレンドと基層にある条件を組み合わせ立案された、多くのシナリオから有意義な含意を引き出すことが求められる。

現在台湾を取り巻く状況において、基層にある米中台関係、すなわちアメリカの「一つの中国」政策と中国の「一つの中国」原則をめぐる立場の相克、過去40年にわたる関係管理の術をここで詳述する必要はないだろう。重要なトレンドは、上述した概況とも重なるが、①台湾ナショナリズムの高揚、②中国政府による「92年コンセンサス」の強調と台湾への不信感、③中国政府が抱えるアメリカ、日本政府の「一つの中国」原則（本来は「政策」だが中国政府から見れば「原則」）からの逸脱への警戒、となるだろう。

本シナリオは、無数考えられる想定のパターンに過ぎないが、そのような基層要因、戦略トレンドを組み合わせた上で、とくに②、③にある中国政府の他アクターに対する不信感、それから生じる過剰対応を軸として作成されたものである。

そのような手続きから作成された本シナリオも、比較的到低強度に重点を置いた事態の展開となっている。北朝鮮有事を想定した別章での議論と異なり、重要影響事態／存立危機事態／武力攻撃事態等のシームレスな移行は対象となっていない。繰り返しになるが、これは高強度の紛争が生起しないということを意味するものではない。しかし、本シナリオは、日本と在日米軍基地を本格的に巻き込んだ大規模な地域紛争へと発展する以前にも、様々な事態の経過があり、そこに日本、日米同盟として問われるものも多いことを示唆する。本研究회가狙う、平和安保法制のリアリティ・チェックにも整合的と考える。

なお本シナリオに登場する人物、出来事はすべて架空である。

3. シナリオ

<第1段階>

20XY年10月、兩岸関係を取りまく情勢は中国政府関係者の目に厳しいものと映っていた。

民進党出身の周総統は大陸との関係悪化、世論の支持低迷に悩むなか、アメリカ、日本との外交関係に活路を見いだそうと、積極的な外交をしかけていた。

アメリカには同年1月に国内経済の浮揚を目指すジョーカー米大統領（共和党）が誕生していた。彼は必ずしも対中強硬論者ではなく、自国優先主義者に過ぎないが、ホワイトハウスには首席補佐官を含め親台派が対外政策の重要ポストに就いていた。また同年夏までには、台湾武器売却に関連した軍需産業と関係の深いものが国防副長官、国務次官補（アジア太平洋担当）にそれぞれ任命されていた。

9月中旬、国家安全保障担当大統領副補佐官が台湾高官とホワイトハウスで面会したとの報道がスクープされる。その会見内容は戦闘機売却、ディーゼル潜水艦建造に関わる（有償での）技術移転と書かれた。数日後、ジョーカー大統領は自らのツイッターで、「アメリカ製武器を大量に買ってくれる国はアメリカの友人だ」との発言をしている。12月までに新たな武器売却パッケージが、これまでにない規模で実施されるとの観測記事が、アメリカの代表的な国防メディアに掲載される。さらに一週間後の月末、国防総省は国防授權法に基づき、次官補（アジア太平洋担当）と台湾のカウンターパートによる新たな戦略協議を開始すると発表した。

日本とは、将来的な包括的自由貿易取り決め（日台EPA）の策定に向けた交渉の早期妥結が指示された一方、台湾で行われる日本商品見本市を理由とした経済産業副大臣訪問が12月に実施されることが発表された。この副大臣は日華懇幹事長（元閣僚）と親しく、就任前も頻繁に台湾を訪問していた人物であった。また9月末には、外務省にて総合調整を担う課長が中国一課長、防衛省関係課長とともに台湾を密かに訪問していた。日本産業新聞の台北支局長は、日台両政府が実質的に防衛協力にかかわる課長級協議を立ち上げたとの記事を配信、一面に掲載される。

これらの事態に対して、北京は過敏に反応する。中国国内の日本、アメリカ企業は輸出入に関する税関手続きが全く進まないことを本国本社、関係官庁に報告しており、ビザ発給も事実上止まっていた。すでに厳格化されていた台湾への経済的な締め付けはとりわけ強化された。台湾への旅行目的での渡航を自粛するような勧告がされたのみならず、ECFAに代表される兩岸経済交流枠組みの抜本的な見直しが検討されていると新華社は報道する。台湾の経済シンクタンクの試算では、台湾経済への打撃は年間GDPを7%以上冷え込ませるものとされた。

あからさまな中国の締め付けに対して、中国系をのぞく各メディアは批判を強め、政権の方針に反発する若者たちは「今こそ台湾人の団結が必要だ」と、台北から高雄を越え、屏東県まで手をつなぐ一大キャンペーン実施を呼びかける。

周総統は、引くか進むか、厳しい選択を迫られることになる。しかし、12月に統一地方選挙を控え、支持基盤を考えても引くことはできなかった。「すべての台湾化」をスローガンに挙げ、経済活動は大陸と継続するものの、正名運動に留まらず、あらゆる次元で中国の影響力を排除することを公約する。日本留学経験もある国家安全会議秘書長（日本の

官房長官に相当)は、「新しい台湾は自らを自らの手で守るだけの力を持つ。そして我々は平和を愛するすべての民主主義国と新しい同盟を結ぶのだ」と述べ、軍事を含めた政治協力を多くの国家と強化すると宣言する。周の支持はうなぎ登りをみせ、主要都市の大半で民進党の支持を押し上げつつあった。

中国政府の動きはすでに諸外国にも観察可能となっていた。解放軍ロケット軍(旧第二砲兵)第52基地(安徽省)およびその隷下の基地(福建省等)では多くの物資、人員の移動がすでにアメリカの衛星によって確認されていた。環球時報は台独につながる動きの背景に日米の存在があり、力を持ってそれを粉砕しなければならないと激しい論調が掲載された。それに呼応するように多くのメディアが日米を批判し、反日、反米デモが発生する危険性も懸念されるようになる。香港メディアには、「第4次台湾海峡危機は間近」との見出しが躍っていた。

<日本政府の対応>

この事態に直面した日本政府のアクションとしては、以下が考えられる。(順不同、以下同様)

- ① ISR強化 那覇基地配備P3Cの運用強化、ルート設定の微修正
- ② 弾道ミサイル破壊措置命令の継続
- ③ 官房長官より、双方に事態の沈静化を望むとのコメント発出
- ④ ナショナリズムが高まる台湾内政の今後の展開と日中関係の調整をいかに図るにかかわる、政策レビュー(および世論の見極め)
- ⑤ 同盟調整メカニズム(ACM)を通じた、アメリカ政府との連絡。およびアメリカ政府の対応注視
- ⑥ 海外安全情報における、渡航関連情報のアラート引き上げ

<第2段階>

中国最高指導部は、兩岸政策の誤りを認めざるを得ないと台湾との窓口機関、台湾事務弁公室主任を解任する。批判の声の高まりに政治局常務委員たちは焦りを深め、事態の収束のためには海上封鎖と空港破壊を念頭に置いた大規模演習の形で恫喝を実践することが望ましい、との判断に傾くことになる。中南海の動きは外に漏れることはなかったが、胡総書記が「同時多発的に軍事行動をすることが中国の力をみせつけることになる」と発言した、との情報がある地方紙に掲載された。

人民解放軍は、台湾海峡における大規模演習を通告する。その規模は前例のないもので、指定された海域は台湾海峡の要所を全面的に含むだけでなく、大陸から西太平洋・南東1300~1800キロ周辺海域を含むものだった。封鎖海域は実質的に台湾への船舶接近を困難にする規模となった。日米両政府の情報機関は、ロケット軍がDF21D、およびDF26を使う可能性が高いと見積もっていた。また海空軍も東シナ海で大規模演習を行うと通告される。

また尖閣周辺には数百の漁船が向かっているとの情報があり、海警に加え東海艦隊から相当数の艦船が現地に向かっていることが既に把握されている。

原子力空母バラック・オバマを含む空母戦闘群はフィリピン海(ルソン島より北東

1500キロ)を南に向けて航海中であった。

メディアの報道は過熱し、香港メディアが「第4次台湾海峡危機の幕は既にあがりつつある」と報道すると、米大手紙は過剰に対応する中国を批判する論調を展開していた。

<日本政府の対応>

この事態に直面した日本政府のアクションとしては、以下が考えられる。

- ① 自衛隊基地のアラート強化
- ② 在外邦人への渡航延期勧告、国交省を通じ、付近航行中の日本関係船舶に指定海域およびその周辺に立ち入らないよう勧告
- ③ 海上保安庁第11管区に全国から応援増派。および海上自衛隊より護衛艦部隊を尖閣近海に向かうように指示。またミサイル防衛のためイージスを南西方面に重点配備するように指示。
- ④ アメリカ政府に尖閣諸島に対する日米安保第5条適用について確認
- ⑤ 官房長官より、台湾海峡およびフィリピン海における航海の安全について十分に配慮することを望むとのメッセージ発出。
- ⑥ ACMを通じ、アメリカ政府と演習開始後の動きについて調整。すでに空母戦闘群は出港しているため、エスコート可能性は検討せず。アセット防護の可能性を含め、護衛艦隊を現地周辺海域に送ることを検討。共同ISR、情報交換のあり方について議論。
- ⑦ 対中外交として日米両政府での共同アクションが可能か、局長レベルでの協議開始

<第3段階>

ロケット軍の演習が始まった。

数十発の短距離ミサイルが台湾海峡指定海域に撃ち込まれる。中距離ミサイルの演習はまだ行われていなかった。

短距離ミサイルのうち1発が目標を外れたのか、それとも意図的なのかは不明だが、付近を操業していた（帰港勧告後も漁業を継続し、遅れて帰港するところだった）台湾籍漁船に命中、漁船は大破し、3名の乗組員の命が失われた。

中国政府からは、演習中の事故として民間人への弔意が示されるが、かかる事態に対し、台湾世論は激昂し、政府も批判のトーンを強める。

中国政府外交部は、日本、アメリカの外交当局に対して、ミサイルは誤射にすぎないが、他方で演習は継続すると伝えてくる。誤射の責任を取る形で、現地司令官1名が更迭されたとの情報も渡される。

ホワイトハウス報道官は、状況を注視しており、状況が平和的に推移することを希望すると記者の質問に答えて話した。

アメリカ政府は、(現段階で事態を早急に悪化させ米軍の介入を招くことは中国に得策ではないため)ミサイルは誤射の可能性が高いとみていた。しかし、台湾海峡および関係海域の実質的な海上隔離を前に、事態沈静化を図るため空母バラック・オバマの海域通過や特使の北京派遣を検討しており、大統領はさらにレベルの高い対応を真剣に検討していると、局長級の電話協議で日本政府に伝えてくる。

<日本政府の対応>

この事態に直面した日本政府のアクションとしては、以下が考えられる。

- ① 邦人への退避命令の検討
- ② 官房長官は冷静な対応を呼びかけ。
- ③ 北京、台北に自民党元幹事長（日中議連会長）、自民党大臣経験者（日華懇会長経験者）をそれぞれ特使として派遣することを検討。
- ④ 中国政府に、これを機会として武力解放が行われることはないことの確認を急ぐ。
- ⑤ 日本政府は重要影響事態の認定に向けて内部で検討を開始
- ⑥ 自衛隊艦船の台湾海峡への派遣に関して、検討を開始。
- ⑦ アメリカ政府と、事態の沈静化に向けて（段階的エスカレーションの押さえ込みに対して）検討を開始。

<その後の展開>

以上の展開は、基層条件と戦略トレンドを組み合わせた結果、導き出されるひとつのシナリオだ。第3段階前後には、以下のようなサイバー戦も同時に起こり得よう。「台北市内のATMが一斉に使用不可能になった。事態の復旧には数日を要すると思われた。台湾政府が公表したところによると、台湾へのサイバー攻撃の頻度は飛躍的に伸びており、インフラが重点的に攻撃されているとされた。」

突発的事象として、トルコ軍によるロシア機撃墜から着想された出来事を挟むことで、事態の複雑性が増すこともあり得る。シナリオではたとえば、以下のようなことになる。「台湾海峡上空、台湾側奥深くに侵入してきた人民解放軍のJ-10・2機に対し、スクランブルをかけた台湾のF16（近代化改修済み）はドッグファイトに突入する。結果、J-10、1機を撃墜する（もう1機は帰投する）。F-16は被弾するも撃墜を免れた。」

さらに、ここまでは中国政府側の焦りによる行動が目立ったが、台湾側にも同様の行動が起こる可能性もある。「台湾軍内部では策源地攻撃を行うべきとの議論がはじまっているとの情報もアメリカ政府経由で日本政府に接到。」このような状況下、アメリカが台湾の性急な行動を抑制するために動くだろう。「ホワイトハウスは国家安全保障会議を召集、台湾内部での強硬策を封じるためにも、米軍のプレゼンスを強化すべきとの議論が優勢になる。」

第3段階、また以上のような追加的要素が展開されたとき、アメリカ政府は日本政府に対して、中国説得に向けた外交アクションで足並みを揃えることに加え、自衛隊のあるべき貢献策とは何かについてハイレベルでの交渉を求めてくるとも考えられる。高強度へ移行した（またはすることが予測される）段階では、米国から機雷除去のために自衛隊が行動するなど要求される可能性もあり、そのためには存立危機事態等への移行が必要となるだろう。

なお、本シナリオの段階で中国政府は、<台湾の「独立」阻止>と<アメリカ等の介入阻止>のバランスを保ちながら行動しているが、事態の推移とともに、あらゆる手段を講じて台湾情勢の安定化を目指すように対応の次元をあげていこう。その際には在日米軍基地、とりわけ嘉手納飛行場への攻撃が早い段階で加えられる。

しかし逆に、米軍による中国本土目標への攻撃が先んじて行われるかもしれない。兩岸

の軍事バランスにおいて、非対称性が拡大していることは考慮しなければならない。台湾の軍事能力が限定されている一方、人民解放軍はミサイル戦力、サイバー戦能力などを増強している。それゆえ海峡において本格的攻撃が起これると予測される段階になれば、米軍による策源地攻撃に頼らざるを得ない。米軍の早い段階での介入となると、北朝鮮有事に比べてエスカレーション・コントロールが難しくなるという指摘もある。

4. シナリオからの含意

本章のシナリオは、中国の「過剰対応」による台湾海峡の緊迫というものだった。

日本をはじめ第三国には、中国による海上封鎖に等しい大規模演習や経済的制裁措置のなかで、エスカレーションを制止するための外交努力や緊急抑止手段に加え、自国民避難を含めた危機管理が問われる。米軍には A2 / AD 環境下の領域での作戦展開への強い意志が問われる。とくに、本シナリオから強く示唆されるように、中国政府の対応が疑心暗鬼に根ざしている場合、見過ごされがちだが「外交努力」は極めて重要だ。兩岸いずれかの主体の当初からの確固たる意志によって、台湾の安定が崩れる可能性は、実際にそこまで高くない。

日本は、台湾の安全が危ぶまれるなか、どこまでリスクを引き受けるのか、国益の特定から議論をはじめめる必要がある。一方で、米軍、米政府の要望にどこまで答えるべきか、(対日牽制として行われるだろう) 尖閣諸島周辺での作戦と併行して、果たして軍事的・政治的に台湾での事態に対応できるのか。事態認定のための国会事前審議に際して、これらの論点が問われ、また日本が十分なリソースを持っているかも現実にも問われることになる。

最後に、台湾関係法をはじめ「一つの中国」政策の前提であり趣旨が十分に理解されず、場当たりの東アジア戦略をアメリカ政権がとることになれば、厳しい環境下に米軍を投入する政治的ハードルが高まることはあり得る。それが台湾海峡を巡るものごとの展開に及ぼす影響は、計り知れない。

【参考資料】

アメリカ合衆国と中華人民共和国との間の外交関係樹立に関する
共同コミュニケ（1978年12月15日）

アメリカ合衆国政府は、中国はただ一つであり、台湾は中国の一部であるとの中国人の立場を認識する。

台湾関係法

第二条 B 項 合衆国の政策は以下の通り。

(4) 平和手段以外によって台湾の将来を決定しようとする試みは、ボイコット、封鎖を含むいかなるものであれ、西太平洋地域の平和と安全に対する脅威であり、

合衆国の重大関心事と考える。

(5) 防御的な性格の兵器を台湾に供給する。

(6) 台湾人民の安全または社会、経済の制度に危害を与えるいかなる武力行使または他の強制的な方式にも対抗しうる合衆国の能力を維持する。

C項 本法律に含まれるいかなる条項も、人権、特に約一千八百万人の台湾全住民の人権に対する合衆国の利益に反してはならない。台湾のすべての人民の人権の維持と向上が、合衆国の目標であることをここに再び宣言する。

第三条 A項 本法律の第二条に定められた政策を促進するため、合衆国は、十分な自衛能力の維持を可能ならしめるに必要な数量の防衛に要する器材および役務を台湾に供与する。

B項 大統領と議会は、台湾の需要に関するおのおのの判断にのみもとづき、また法の定めた手続きに従って、このような防衛に要する器材および役務の性格と数量を決定しなければならない。このような台湾の防衛需要に関する決定は、大統領と議会に提出される合衆国軍部当局の勧告によって示される評価を含めなければならない。

C項 大統領は、台湾人民の安全や社会、経済制度に対するいかなる脅威ならびにこれによって米国の利益に対して引き起こされるいかなる危険についても、直ちに議会に通告するよう指示される。大統領と議会は、憲法の定める手続きに従い、この種のいかなる危険にも対抗するため、とるべき適切な行動を決定しなければならない。

第5章 南シナ海危機と重要影響事態： 切れ目としての船舶検査とアセット防護

小谷 哲男

1. 南シナ海情勢

近年、中国の海洋進出にともない、南シナ海で緊張が高まっている。中国は、1950年代にフランス軍がインドシナ半島から撤退した後、西沙諸島の東半分を占拠した。そして、1970年代に米軍がベトナムから撤退した後、西沙諸島の西半分を占拠するベトナム軍と交戦し、全域を支配するようになった。1980年代には、ベトナムを拠点とするソ連軍が縮小すると、南沙諸島でベトナムと小規模な戦闘を繰り返して、ベトナムから6か所の岩礁を奪った。1990年代には、米軍がフィリピンから撤収した後、フィリピンからミスチーフ礁の実効支配を奪った。以上のように、中国は力の真空を埋めるように、南シナ海への進出を段階的に進めてきた¹。

2012年には、中国はフィリピンからスカボロー礁の実効支配を奪った。その際、中国は軍事力を直接使わず、漁船と政府公船を同礁に送り込み、フィリピンの漁船や政府公船の同礁への接近を阻んだ。しかし、この事案は、バラック・オバマ政権がアジアリバランスを掲げ、アジア太平洋への関与を強めている中で行われた現状変更であり、過去の機会主義的な中国の行動様式とは異なっていた。中国の行動様式が変化したのは、2008年の「リーマン・ショック」以降の国際金融危機によって、中国は米国が衰退していると認識し、米国の出方を試しながら自らの国益を追求するようになったためと考えられている²。

2013年に、中国は西沙諸島のウッディー（永興）島にて滑走路延長工事を実施した。また、2014年から15年にかけて、中国は南沙諸島の7地形において大規模な埋立てによって人工島を建設した。現在、中国は西沙諸島と南沙諸島で軍事目的に利用できるインフラ整備を実施している。中国政府は南シナ海の軍事化を否定しているが、西沙諸島では軍用滑走路の整備に加え、対空ミサイルや対艦ミサイルの配備が進められており、南沙諸島でも同様の動きがみられる。こうして、南シナ海での中国のパワープロジェクション能力の向上が進んでいる³。

本稿は、南シナ海における危機シナリオを検討し、日本の役割と平和安全保障法制の有効性を検証する。

2. 南シナ海と日本の国益

日本はサンフランシスコ平和条約で西沙諸島および南沙諸島の領有権を放棄しており、紛争の直接の当事者ではない。一方、南シナ海は日本にとって重要なシーレーンである。南シナ海を經由して運ばれる原油の約23パーセント、天然ガスの約54パーセントが日本向けである⁴。このため、南シナ海で紛争が起これば、日本のシーレーンが脅かされることになる。マラッカ海峡の代わりにロンボク海峡を使えば、南シナ海を通らずに日本にエネルギー資源を輸送することはできる。しかし、その場合、航路は1700キロメートル長くなり、これによって航続日数は3日、費用は1日あたり1300万円余分にかかる試算されている⁵。

また、法の支配の観点からも、南シナ海問題は日本の国益に直結する。中国は東シナ海で尖閣諸島の領海に政府公船を侵入させるなど、日本の施政権に挑戦する動きを見せている。このため、日本政府は「法の支配三原則」を掲げ、国際法に基づいた主張をすること、武力の威嚇を行わないこと、平和的紛争解決を目指すことを各国に呼びかけている⁶。しかし、中国は2016年7月の国連海洋法条約に基づく仲裁判断を受け入れず、南シナ海での現状変更を続けている。南シナ海で中国の現状変更を認めれば、東シナ海でも中国が現状変更をさらに行う可能性がある。

南シナ海は、拡大核抑止の観点からも日本の安全保障に関係がある。中国は海南島に新型の晋級戦略ミサイル原子力潜水艦を配備しており、長距離ミサイル JL-2 が搭載されるのも時間の問題とされている⁷。中国は九段線内をこの戦略ミサイル原潜のための「聖域」とする必要がある、スカボロー礁の埋立ては対米核抑止を強化するという中国の戦略的目標につながる。スカボロー礁の埋立てが、すぐに米中間の軍事バランスや戦略核バランスを劇的に中国に有利なものにすることはない。有事になれば、米軍は南シナ海の人工島を容易に破壊または奪取できる。また、中国の戦略ミサイル原潜が米本土を攻撃するためには、南シナ海から太平洋の真ん中まで捕捉されずに出ていかなくてはならない上、指揮統制システムも十分に構築されていない。ただ、長期的にみれば、中国による南シナ海の聖域化が米中の戦略核バランスに変化を与え、米国の拡大核抑止の信頼性を低下させる可能性がある。

以上のように、南シナ海は日本の国益と安全保障にとって重要な海域であることが指摘できる。

3. 南シナ海のフラッシュポイント

南シナ海で武力紛争を引き起こす要因として、以下の6つが考えられる。

① 中国によるスカボロー礁の埋立て

2012年に、中国は漁船と政府公船をスカボロー礁に送り込んで、フィリピンの実効支配を崩し、それ以来2隻の中国の政府公船を常駐させ、フィリピン漁船の接近を阻んでいる。2016年7月の国連海洋法条約に基づく仲裁裁判によって、スカボロー礁はフィリピンの排他的経済水域内に存在するため、中国がフィリピンの主権的権利を侵害していることが認定されたが、中国はこの仲裁手続きを無効とし、仲裁判断も受け入れていない。同年10月の中比首脳会談の後、フィリピン漁船が同礁近海で操業ができるようになったが、米比は中国による同礁埋立てを警戒している。2016年4月に、アシュトン・カーター前米国防長官は、中国によるスカボロー礁の埋立てに強い懸念を示し、「軍事衝突を引き起こし得る」と発言した⁸。中国がスカボロー礁の埋立てに着手すれば、これが中比間の武力紛争につながる可能性がある。

② 中国によるセカンド・トーマス礁の海上封鎖

フィリピンは1999年に軍艦「シエラ・マドレ」をセカンド・トーマス礁に座礁させ、艦上に兵士を常駐させることで、同礁の実効支配を続けてきた。同艦は腐食により倒壊の危機にあったが、2015年にフィリピン海軍がコンクリート等でこれを補強し、中国が強

く抗議をしていた。フィリピン軍は定期的に「シエラ・マドレ」に補給物資を届けているが、2014年に中国政府公船が同礁を事実上海上封鎖し、補給を妨害する事案が発生している⁹。中国がフィリピンによる補給活動を妨害するか、同礁の奪取を目指すことによって、中比間に武力紛争が起こる可能性がある。

③ 中国による西沙諸島周辺の石油採掘

1974年に中国はベトナムから西沙諸島全体の実効支配を奪った。2014年には、中国が移動式の石油掘削リグをベトナムが排他的経済水域を主張する海域に派遣した。その際、掘削リグの周辺に漁船、その外側に政府公船、さらにその外側に軍艦を配置し「キャベツ戦略」と呼ばれる方法を取った¹⁰。中国船がベトナムの漁船や海上警察の船に衝突する案件もあった。同様の事案が中越間の武力紛争に至る可能性がある。

④ 米比同盟の発動

1952年に発効した米比相互防衛条約は、「いずれか一方の締約国の本国領域又は太平洋地域にある同国の管轄下にある島又は太平洋地域における同国の軍隊、公船若しくは航空機に対する武力攻撃」を発動要件としている¹¹。上記①または②で示した危機が発生した場合、米比同盟の発動により、米中間の武力紛争に至る可能性がある。

⑤ 米軍の航行の自由作戦

米軍が2015年10月以後、4回の航行の自由作戦を南シナ海で実施したことが明らかになっている。航行の自由作戦は、沿岸国による過剰な海洋管轄権の主張を認めないことを示すために米軍が行うものである。南シナ海で行われた4回の作戦のうち、3回は領海における無害通航の制限への対抗措置と考えられ、1回は中国が西沙諸島で過剰な直接基線を宣言していることへの対抗措置とみられる¹²。米軍が航行の自由作戦を行う度に、中国海軍艦船が米艦船を追跡しており、米軍が同作戦を行うのを中国側が妨害し、米中間の武力紛争が発生する可能性がある。

⑥ 米軍による人工島海上封鎖

ドナルド・トランプ政権のレックス・ティラソン国務長官は、上院での承認公聴会で、中国による南沙諸島での人工島の建設をロシアによるクリミア併合になぞらえて「違法」と述べ、中国が人工島建設を中止しなければ、人工島へのアクセスを認めない明確なシグナルを送ると述べ、中国がこれに強く反発した。ティラソン長官は、その後上院議員への書簡を送り、「有事」には人工島へのアクセスを拒否するとトーンダウンし、平時での海上封鎖を否定している¹³。他方、アメリカ海軍大学のジェームス・クラスカ教授は、アメリカは国連海洋法条約に加盟しておらず、1983年の海洋政策によって、アメリカが他国の航行権を認めるのは、他国がアメリカの航行権を認める時だけであると述べている¹⁴。つまり、中国が南シナ海でアメリカの航行権を侵害するのであれば、アメリカが中国の人工島へのアクセスを阻止する可能性があり、それが米中間の武力紛争につながる可能性がある。

4. 南シナ海の危機シナリオ

米国際戦略問題研究所（CSIS）のザック・クーパー研究員とグレッグ・ポリング研究員は、中国がスカボロー礁の埋立てを強行するシナリオについて警鐘を鳴らしている¹⁵。その理由は、スカボロー礁が、南シナ海の北東部に位置し、またルソン島のスービック湾から西へ約200キロの距離にあるためである。仮に中国が西沙諸島と南沙諸島に加えて、スカボロー礁に軍事拠点を建設すれば、南シナ海全体へのパワープロジェクション能力が高まる上に、フィリピン本土の直接攻撃が容易となる。

このため、クーパー・ポリング両研究員は、中国によるスカボロー礁の埋立てに備えて、米比両国が情報の収集・共有を強化するとともに、米比同盟発動に関する宣言政策を通じて抑止を強化することを主張している。また、それでも中国がスカボロー礁の埋立てを強行することに備え、「海上封鎖」の必要性にも言及している。その方法としては、フィリピンのコーストガードと海軍がスカボロー礁周辺の領海で埋立てを阻止し、中国がフィリピンを攻撃した場合に備えて、米海軍が領海の外に展開することを提案している¹⁶。

しかし、中国がスカボロー礁の埋立てを強行した場合、限られたフィリピンの能力ではこれを十分に阻止することは難しいと考えられる。また、中国はスカボロー礁の領有権を主張し、実効支配もしているため、海上封鎖に対しては武力行使も含めた強硬な対応をする可能性が高い。このため、海上封鎖は米海軍が行う必要があるであろう。米海軍は、1962年のキューバ危機で、ソ連船がミサイル部品をキューバに海上輸送するのを阻止するために、海上封鎖をカリブ海で実施した。その際、国際法上、海上封鎖は武力の行使に当たるため、封鎖は目的を限定した「隔離」として行われた。

キューバ危機の時に行われた隔離作戦は10月20日から11月20日まで続き、米国単独ではなく、北大西洋条約機構（NATO）や米州機構（OAS）の支持と支援を得て、25隻以上の艦船によって実施された。隔離部隊は、ミサイルを輸送している疑いのあるソ連船の検査を命じられており、検査が拒否された場合は、武器を使用することになっていた。キューバに向かっていたソ連船は検査を避け本国に戻っていったが、米国は決意を示すため、明らかにミサイルを運んでいないソ連船の検査を実施した。隔離の行われた海域ではソ連海軍の潜水艦が確認されていたが、キューバ上空で米軍の偵察機が撃墜されると、隔離部隊は爆弾を投下してソ連の潜水艦を強制浮上させた。ソ連側がキューバからのミサイル撤去に同意した後も、実際に撤去が確認されるまで、隔離はむしろ強化された¹⁷。

以上に基づいて、中国がスカボロー礁の埋立てを強行すれば、以下のように南シナ海でキューバ危機が再来するという危機シナリオを想定することができる。

＜南シナ海“キューバ危機”シナリオ＞

- 中国の作業船が政府公船に護衛されながらスカボロー礁での作業を強行し、作業船の同礁への接近を阻止するフィリピンコーストが中国政府公船に体当たりされ、沈没。
- フィリピンが米国に支援を要請、これを受けて米国はフィリピンの排他的経済水域における「海洋環境の保護」という限定的な目的のために隔離を実施することを決定し、米比がスカボロー礁周辺のフィリピンの排他的経済水域内に隔離ラインを設定。

—米国は、中国がスカボロー礁の埋立てをしないと確約し、実際に作業船の派遣を止めるまで隔離を実施すると発表、米比が米国の同盟国と ASEAN 加盟国にも支援を要請。

—中国政府は自らの領土であるスカボロー礁を埋め立てる権利を主張し、作業船の派遣と埋立て作業を継続すると表明。

—隔離ライン周辺で中国の潜水艦が確認されるとともに、南シナ海上空で中国軍機が米軍の偵察機への異常接近を繰り返す。

5. 南シナ海危機シナリオと平和安全保障法制

南シナ海で上記のような“キューバ危機”シナリオが発生し、米国から支援要請を受けた場合、日本は平和安全保障法制と日米防衛協力のための指針（ガイドライン）に基づいてどのような対応を取るべきであろうか¹⁸。具体的には、海洋安全保障に関する措置、船舶検査、後方支援・協力支援、捜索救助、アセット（装備品等）防護が考えられる。

① 海洋安全保障に関する措置

国際法に基づく海洋秩序を維持するための措置には、海洋監視情報の共有、海洋におけるプレゼンスの強化が含まれる¹⁹。

具体的には、自衛隊が隔離ライン付近で海洋監視活動を行い、中国船（潜水艦含む）の動向を含む情報の共有を米軍と行うことが支援項目となり得る。

② 船舶検査

船舶検査活動は、重要影響事態または国際平和共同対処事態に際し、国際連合安全保障理事会の決議または旗国の同意を得て、船長の承諾の下で船舶（軍艦と政府公船を除く）の積荷および目的地を検査や、航路または目的地の変更を要請するものである（船舶検査活動法2条）。外国の領域において実施する場合は、当該外国との協議によって実施海域を定める（同法4条3）。武器使用は、「自己保存型」の範囲内で認められる²⁰。ただし、他国との武力行使の一体化を避けるため、外国が船舶検査活動を行う海域とは別の海域で行わなければならない（同法5条2、いわゆる非混交要件）²¹。

具体的には、米比が隔離を行う海域とは重ならない海域で、自衛隊が中国作業船の検査を行うことが支援項目となり得る。

③ 後方支援・協力支援

後方支援・協力支援には、米軍への補給、輸送、整備が含まれるが、実施できるのは「現に戦闘行為が行われていない現場」とされており（重要影響事態安全確保法2条3および国際平和支援法2条3）、戦闘が行われた場合は活動を休止または中断し、戦闘に巻き込まれることを避けなければならない。当該外国の同意がある場合に限り、外国の領域においても実施できる（同2条4）。

具体的には、自衛隊が米軍の隔離作戦を支援するために、上記補給や輸送を行うことが支援項目となり得る。

④ 搜索救助

重要影響事態または国際平和共同対処事態において行われた戦闘行為によって遭難した戦闘参加者について、その搜索または救助を行う活動で、救助した者の輸送を含む（重要影響事態安全確保法3条3および国際平和支援法3条3）。

具体的には、戦闘で遭難した米軍の搜索救助を自衛隊が行うことが支援項目となり得る。

⑤ アセット防護

自衛隊が米軍と連携して日本の防衛に資する活動に現に従事している場合、米軍からの要請があり、防衛大臣が必要と認めた場合、現に戦闘が行われていない現場で、米軍のアセットを防護するために自衛官が武器を使用できる。武器使用については、警察比例の原則が適用される（自衛隊法95条2）。アセット防護は、集団的自衛権の行使とは異なるため、極めて受動的かつ限定的に実施される²²。「日本の防衛に資する活動」には、重要影響事態における輸送、情報収集と特別監視活動、共同訓練が含まれるが、地理的な制約はない²³。

具体的には、隔離ライン周辺で中国船の情報収集・監視活動を行う米艦護衛が支援項目として考えられる。

以上の支援は、平素からの措置として、船舶検査と搜索救助以外は実施可能である。しかし、米軍が行っている活動が隔離という事実上の海上封鎖であるため、平素からの措置として行うことには限界がある。また、船舶検査と搜索救助を含めた上記支援項目をすべて実施するためには、重要影響事態か国際支援法に基づく国際平和共同対処事態の認定が必要である。

まず、国際平和共同対処事態の認定には、国連安全保障理事会または国連総会の決議が求められる（国際平和支援法3条1）。しかし、このシナリオでは、安保理事会の常任理事国として拒否権を持つ中国が当事者であるため、安保理決議が出ることは想定できない。また、総会でも、国際の平和及び安全の維持に関する勧告については、出席しかつ投票する加盟国の3分の2の多数によって行われるため（国連憲章18条2）、決議が出る可能性は高くない。

このため、自衛隊が支援を実施するためには、重要影響事態の認定が必要となる。重要影響事態は、「そのまま放置すれば日本に対する直接の武力攻撃に至るおそれがある事態等、日本の平和と安全に重要な影響を与える事態」と定義される（重要影響事態安全確保法1条）。中国による南シナ海での一方的な現状変更を放置しておけば、それが米軍の日本に対する防衛義務や拡大抑止に悪影響を与えることが想定されるため、重要影響事態に認定することは可能である。また、日本政府は、重要影響事態は地理的概念ではなく、中東やインド洋が対象となり得るとしており、地理的な制約は考慮する必要がない²⁴。

このように重要影響事態が認定できれば、自衛隊は米軍等に対して上記で示した幅広い支援を行うことができる。しかし、自衛隊が行う対応に「切れ目」が存在する可能性はある。

まず、船舶検査であるが、非混交要件によって、自衛隊は外国軍と同じ海域で検査を行うことができず、単独で検査を行わなければならない。また、自衛隊の船舶検査には国連

安保理決議か旗国の同意、そして船長の承諾が必要である。しかし、このシナリオでは中国が当事国であるため安保理決議は期待できず、中国が自国船籍の検査に同意することも想定できないため、自衛隊は実効的な検査ができない可能性が高い。中国の作業船は政府公船によって護衛されているため、自己保存型の武器使用基準では、任務を遂行することも難しい。米軍の検査を避けるために、中国の作業船が自衛隊の担当する海域を通ることになれば、自衛隊が隔離に切れ目を生んでしまうことになる。このため、自衛隊が船舶検査を行う米軍に後方支援を行う方が現実的であろう。

次に、アセット防護についてであるが、このシナリオで中国が米艦等のプラットフォームに攻撃をすれば、潜水艦から行うことが考えられる。潜水艦からの魚雷攻撃は米艦に致命的な損害を与える可能性が高いため、キューバ危機において、米海軍はソ連の潜水艦を爆弾の投下によって強制浮上させた。海上自衛隊は高い対潜水艦戦能力を誇り、このシナリオでも米軍からの支援要請があることが想定できる。しかし、自衛隊が潜水艦の強制浮上措置をアセット防護として行うことには法的基盤が整っていない²⁵。このため、潜水艦脅威への対処として、自衛隊にできるのは米軍等と潜水艦の位置情報の共有のみであろう（ただし、潜水艦の位置を絞り込むためにソノブイを集中的に投下することで警告を与えることは可能）。

南シナ海での“キューバ危機”シナリオで、自衛隊が船舶検査とアセット防護を切れ目なく行うためには、存立危機事態の認定が必要である。だが、そのためには、新三要件²⁶を満たさなければならない。平和安全保障法案審議の中で、日本政府は、南シナ海で機雷を掃海する可能性について、ホルムズ海峡とは異なり、様々な迂回路があり得るとしたものの、「新三要件に合致するかどうか、実際に発生した事態の個別具体的な状況に即して、政府が全ての情報を総合して客観的、合理的に判断していく」との考えを示している²⁷。だが、今回のシナリオでは、武力攻撃は発生しておらず、存立危機の認定は不可能である。

おわりに：政策へのインプリケーション

周辺事態は地理的概念ではないとされながらも、実際には朝鮮半島と台湾海峡を念頭に置いたものであり、南シナ海は想定されていなかった。しかし、中国が南シナ海で現状変更を繰り返していることは、日本の安全保障にとって深刻な問題となっている。周辺事態が重要影響事態と改められ、地理的制約がないことが確認されたことによって、平和安全保障法制に基づき、自衛隊が南シナ海で米軍の支援を行うことは現実の課題として検討されなければならない。

本稿で検討した通り、南シナ海で中国によるスカボロー礁の埋立てを阻止するための隔離が米軍によって行われた場合、海上安全保障に関する措置、後方支援、捜索救助については、自衛隊が他国の武力行使との一体化を避けるという制約があるにもかかわらず、幅広い貢献を行うことが期待できる。しかし、船舶検査については、強制的に行うことができず、武器使用基準も自己保存型に留まっているため、自衛隊が有効な船舶検査を行うことに大きな制約が残っている。アセット防護についても、平時に公海で米軍を攻撃するかもしれない潜水艦を強制浮上させる法的な基盤が整っておらず、米軍の要請に十分に 대응することができない可能性がある。

強制的な船舶検査は武力行使である臨検となりかねず、平時における実施については、

国際法上大きな制約がある。日本政府は、船長の承諾を要件としていることに関し、不測の事態の発生を回避するためであり、強制措置に及ばない対応であっても国際社会と連携した取組の中で実効的な対処は十分可能であるとの見解を示している²⁸。しかし、国際社会や沿岸国の要請に基づき、船長の承諾なしに強制的な船舶検査を可能とすることは検討する価値はあるであろう。その際には、任務遂行のために警告射撃を含めた武器使用基準の緩和の検討も必要である。非混交要件についても、国際社会と連携して船舶検査を行う場合は、武力行使との一体化の例外として、撤廃を検討するべきである。

潜水艦の強制浮上については、強制浮上のための爆弾の投下は国際的には認められているため²⁹、まず日本の領海での対処（海上警備行動）でこれを認めるべきである。その上で、アセット防護の一環としての公海での潜水艦への強制措置についても、少なくとも重要影響事態においては認めることが望ましい。

なお、アセット防護については、日米防衛ガイドラインで日米が相互に行うこととなっている。しかし、日本側はアセット防護に関して法的な基盤を整備したが、米国側では事前に大統領か国防長官の許可が必要とされているのみで、法的な基盤が整ったわけではない。このため、アセット防護に関して日米間に片務性が存在する可能性があることを指摘しておく³⁰。

— 注 —

- ¹ 防衛省「南シナ海における中国の活動」2016年12月、http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20161222.pdf。
- ² Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>.
- ³ “The Paracels: Beijing’s Other South China Sea Buildup,” February 8, 2017, *Asia Maritime Transparency Initiative*, <https://amti.csis.org/paracels-beijings-other-buildup/>.
- ⁴ 「数字が語る南シナ海 争い招く豊かさ」『日本経済新聞 Data Discovery』2016年9月19日公開、<https://vdata.nikkei.com/datadiscovery/17southcs/>。
- ⁵ 資源エネルギー庁資源・燃料部「石油輸送に関する現状について」2006年2月、<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g60214a08j.pdf>。
- ⁶ 安倍晋三「アジアの平和と繁栄よ永遠なれ 日本は、法の支配のために アジアは、法の支配のために 法の支配は、われわれすべてのために」第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）における基調講演、2014年5月30日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_000496.html。
- ⁷ Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2016” April 2016, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>, p.58.
- ⁸ 「“スカボロー礁の軍事拠点化” 強い警戒 米国防長官」『テレ朝 news』2016年4月29日、http://news.tv-asahi.co.jp/news_international/articles/000073760.html。
- ⁹ Erik de Castro and Roli Ng, “Philippine ship dodges China blockade to reach South China Sea outpost,” *Reuters*, March 31, 2014, <http://www.reuters.com/article/us-philippines-china-reef-idUSBREA2U02720140331>.
- ¹⁰ Bonnie Glaser, “China’s Maritime Actors: Coordinated and Directed from the Top,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, January 14, 2015, <https://amti.csis.org/chinas-maritime-actors-coordinated-and-directed-from-the-top/>.

- ¹¹ 「米比相互防衛条約（アメリカ合衆国とフィリピン共和国との間の相互防衛条約）」データベース『世界と日本』、<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19510830.T1J.html>。
- ¹² Sam LaGrone, “U.S. Warship Conducts South China Sea Freedom of Navigation Operation,” *USNI News*, October 21, 2016, <https://news.usni.org/2016/10/21/u-s-warship-conducts-south-china-sea-freedom-navigation-operation>.
- ¹³ Jesse Johnson, “Behind the Scenes, Tillerson Tones down Rhetoric on South China Sea,” *Japan Times*, February 7, 2017, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/07/asia-pacific/behind-scenes-tillerson-tones-rhetoric-south-china-sea/#.WMjbp9Lyi70>.
- ¹⁴ James, Kraska, “Tillerson Channels Reagan on South China Sea,” *LAWFARE*, January 12, 2017, <https://www.lawfareblog.com/tillerson-channels-reagan-south-china-sea>.
- ¹⁵ Zack Cooper and Greg Poling, “Developing a Scarborough Contingency Plan,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, March 30, 2016, <https://amti.csis.org/developing-scarborough-contingency-plan/>.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Clark G. Reynolds, *Navies in History* (Annapolis: Naval Institute Press, 1998), pp.224-225.
- ¹⁸ なお、平和安全保障法制では、米軍以外の外国軍も支援対象となり得るが、ここでは隔離を実施する米軍への支援のみを検討する。
- ¹⁹ 防衛省ホームページ「日米防衛協力のための指針」2015年4月27日、http://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/shishin/shishin_20150427j.html。
- ²⁰ 内閣官房、内閣府、外務省、防衛省「『平和安全法制』の概要：我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制の整備」日付なし、http://www.cas.go.jp/jp/houan/150515_1/siryoul.pdf。
- ²¹ 笹本浩、桑山直樹「後方支援法制に関する国会論議：周辺事態安全確保法改正案・国際平和支援法案」『立法と調査』No.372、2015年12月、58頁。
- ²² 中内康夫、横山絢子、小檜山智之「平和安全法制関連法案の国会審議」『立法と調査』No.372（2015年12月）、21頁。
- ²³ 同上、20頁。
- ²⁴ 中内他「平和安全法制関連法案の国会審議」、16頁。
- ²⁵ 平時に公海において自衛隊が外国の潜水艦に強制浮上措置を取る法的基盤は整っていない。なお、平和安全保障法制の国会審議において、日本の領海を潜没航行し、退去要請に応じない外国潜水艦への対処は、グレーゾーン事態の参考事例とされ、法的措置は検討されなかった。「政府、27日に15事例提示 グレーゾーン、潜水艦対処は参考例」『日本経済新聞』2014年5月27日。
- ²⁶ (1) 密接な関係にある他国への武力攻撃が発生し、日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある（存立危機事態）(2) 我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がない (3) 必要最小限度の実力行使にとどまる。
- ²⁷ 沓脱和人「集団的自衛権の行使容認をめぐる国会論議：憲法解釈の変更と事態対処法制の改正」『立法と調査』No.372、2015年12月、42頁。
- ²⁸ 笹本、桑山「後方支援法制に関する国会論議」、58頁。
- ²⁹ 「想定されるグレーゾーンの中身と課題は」『産経ニュース』2014年5月21日、<http://www.sankei.com/politics/news/140521/pl1405210021-n1.html>。
- ³⁰ 等雄一郎「ユニット・セルフディフェンスから見た新安法制の論点：米軍等武器等防護の意義と限界」『レファレンス』No.783、2016年4月20日、27-28頁。

第6章 安保法制とPKO —カンボジアPKOの事例研究—

村上 友章

はじめに

2015年9月に成立した平和安全保障法制関連2法（新安保法制）の国会審議の過程では集団的自衛権の問題に議論が集中した。だが、新安保法制成立後は、同法の最初の適用例（改正PKO協力法の「駆けつけ警護」）が国連南スーダン派遣団（UNMISS）に派遣された自衛隊だったこと、そして南スーダン情勢が極めて悪化していることから、PKO協力法に注目が集まっている。その結果、有識者やジャーナリスト等による同法の問題点を分析したレポートも多数発表されている¹。

そこで本報告は、あえてPKO協力法成立後に初めて自衛隊が国際平和協力活動に従事したカンボジアPKO（国連カンボジア暫定統治機構＝UNTAC）に注目する。日本政府が、改正PKO協力法の眼目たる「駆けつけ警護」（第3条第5号ラ）・「安全確保業務」（第3条第5号ト）にて想定された活動の重要性に気づき、PKO協力法の拡大解釈にて、一部実行したミッションこそ、カンボジアPKOだったからである²。25年来の課題は改正PKO協力法にて、どこまで克服されたのか。本報告は、カンボジアPKOにて自衛隊が直面した主要問題点を抽出し、改正PKO協力法を適用したシミュレーションを行う。

1. 新安保法制とPKO協力法

（1）日本型PKOモデルの強化

新安保法制の中でもPKO協力法改正の評価は意外に難しい。国際的文脈からすれば、PKO協力法は、現代PKOの潮流に即応できていないと批判することも可能である。今やPKOの大半は、文民保護を主眼とする国連決議のマンデートに違反した紛争当事者に対して厳正に憲章7章に基づく強い措置で臨む「強化されたPKO」である。だが、改正PKO協力法は、憲法解釈を一部変更した集団的自衛権にまつわる諸問題とは異なり、従来の憲法解釈を前提にしており、「強化されたPKO」による武力行使への参加は想定していない。しかも、PKOに認められるという二つの伝統的な自衛原則—要員防護（Aタイプ）と任務遂行に対する妨害排除（Bタイプ）—との関連においても問題が残されている。改正PKO協力法にて可能となった「任務遂行」型の武器使用とは、あくまでも自衛隊法上の国内法的枠組みにおける概念であり、上述のPKO自衛原則（Bタイプ）とは似て非なる概念である³。それ故、改正PKO法が定める武器使用は自ずと、伝統的なPKOの武力行使に比べても未だ制約がある。

しかし、そもそも126カ国に及ぶPKO部隊提供国（2017年1月現在）は適材適所に要員を派遣しており、その参加形態も実に多様である。したがって改正PKO協力法の評価も、まずは、日本の目指すPKO参加形態を判断基準とするべきであろう。それは必ずしも自明ではないが、従来からの自衛隊施設部隊を中心としたPKO工兵部門への種々の貢献は、現段階での日本型PKOモデルの到達点といえる。それは国内的に強い支持を得る一方で、国際的にも、特殊日本的な活動としてではなく、PKO工兵部隊による平和構築（「エンジニアリング・ピース」）という普遍性を纏った活動として、評価されつつある⁴。

こうした施設部隊による民生支援中心の活動を日本型PKOモデルとすれば、改正PKO協力法からは、それを維持・強化せんとする日本政府の意志が確かめられる。具体的には、立法・行政・司法事務に関する助言・指導、国防組織設立・再建に関する助言・指導・教育訓練（PKO協力法第三条第五号ヌ〜ヲ）等の業務が可能となった。「駆けつけ警護」に比べて注目されていない、これら治安部門改革（SSR）活動を可能とする一連の規定は、上述の日本型PKOモデルを再確認し、質的に拡充する重要な根拠といえる⁵。

改正PKO協力法にて注目された「安全確保業務」・「駆けつけ警護」も、こうした日本型PKOモデルを強化するものだと理解すれば、一定の評価は可能である。「駆けつけ警護」により、PKO等の「活動関係者」の「生命及び身体の保護」を「緊急の要請に対応して行う」ことができるようになった。また、「安全確保業務」により、「防護を必要とする住民」等の「生命、身体及び財産に対する危害の防止」や特定区域内の「保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護」を行えるようになった。これらの業務はNGO等文民セクターとの関係を深めている日本型PKOモデルを補完するものといえる⁶。

（2）武器使用基準に関する問題

このように「駆けつけ警護」・「安全確保業務」の追加は、従来の日本型PKOモデルの性格に大きな変容を迫るのではなく、その枠組みを強化するものである。だが、その点を踏まえても、この2つの業務にはいくつかの課題が残されている。第一に、その限定的な武器使用基準である。これらの業務に関しては、改正PKO協力法にて、従来の「自己保存のための自然権的権利」を越えた「任務遂行型」の武器使用が認められた。だがそこには憲法9条の禁ずる武力行使に至らぬために3つの制約が設けられている。

- ①紛争当事者の受け入れ同意が安定的に維持されており、国家または国家に準ずる組織が敵対するものとして登場してこない。
- ②武器の使用は厳格な警察比例の原則に基づく。
- ③相手に危害を与える射撃が認められるのは、正当防衛または緊急避難に該当する場
合に限られる。

これらの制約は、「駆けつけ警護」・「安全確保業務」の十分な実施を妨げるか、あるいは、極めて限られたケースにしか適応できないようにする可能性がある。たとえば、かつて自民党（防衛政策検討小委員会）にて検討された「一般法（案）」では、「（非常事態の際には）正当防衛又は緊急避難に該当しない場合も人に危害を与える武器使用を可能とする」（傍点筆者）ことが検討されたことがあった⁷。これに比べて改正PKO協力法の武器使用基準はかなり抑制的である。

第二の課題は、日本と国連の2つの指揮系統に関する問題である⁸。改正PKO協力法の特徴の一つは、武器使用の判断の主体を現地国連指揮官よりも、日本派遣部隊を中心に構想している点にある。たとえば、「駆けつけ警護」は、「（PKO活動関係者の）緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護」（傍点筆者）とされ、そこに現地国連指揮官との関係は見られない。一般的にPKO部隊提供国は本国政府と国連指揮官の二重の指揮系統に属するが、時として自国の免責事項（national caveat）を盾にして、国連指揮官の命令を拒否することも可能である⁹。だが、その一方で、PKO協力法にて日本の主体的な判断が強調され、極めて限定的な武器使用基準を課された自衛隊部隊は、理論上

は、現地国連指揮官の一元的な指揮活動に混乱を生じさせる可能性もある。

2. カンボジア PKO

以上のように、日本型 PKO モデルを強化する意味を持った「駆けつけ警護」・「安全確保業務」であるが、その「武器使用基準」と「指揮系統」に関しては依然として問題を残している。次にこうした問題点を具体的に理解するために、カンボジア PKO のケースを振り返り、そこに残されていた重要課題を2つの事例から検証する。

(1) 【事例①】 UNTAC 軍事部門からの命令を拒否

1992年に成立した PKO 協力法案にてまず想定されたのが、ちょうど1991年のパリ和平会議にて設立が決定したカンボジア PKO への参加であった。日本政府はカンボジア PKO に対して、PKO 協力法に基づき、文民警察官(75人)、自衛隊・停戦監視員(のべ16人)、自衛隊・施設部隊(のべ1200人)、選挙要員(41人)を派遣した¹⁰。同時に日本政府は、ODAの拠出を梃にした活発な和平工作を国連安保理内外で展開していた。こうした観点から要員派遣は「カンボジア和平とカンボジアの国造りに対する日本の対応に、信頼性と迫力を与えるもの」とも位置付けられていた。実際にも、要員がカンボジアに展開して以降、日本政府は武装解除に応じないポル・ポト派への対応をめぐり分裂する関係諸国のコンセンサス形成に積極的に取り組み、カンボジア PKO が選挙プロセスに前進することを強力に支持する安保理決議(792号)を成立させることに成功する¹¹。

しかし、その一方で、安保理決議792号は自衛隊施設部隊を苦境に立たせる遠因ともなった。同決議を受けてカンボジア PKO はその目標を選挙の実施に集中させていく。1993年3月には UNTAC 軍事部門も「選挙部門への安全と支援の提供」を基本方針に据え、自衛隊も含む工兵部隊には「緊急的なインフラの修復を行いながら、選挙のため警戒及び兵站支援を実施」せよとの命令を発した(作戦命令第3号)。だが、その際、自衛隊施設部隊は「選挙活動の支援としての警戒任務は実施できない」旨を UNTAC 工兵部隊長に説明し、同部長から了解を得た¹²。このときのことを西元徹也陸幕長(当時)は次のように回顧する。「UNTAC の司令部からは軍事部門に対する当然のこととして、選挙監視員の安全確保を要求されました。しかし、『わが国の法律上、そのことは実施できない』ということをし、繰り返し、繰り返し説明せざるを得ませんでした。現地も陸幕も、そういう点では大変つらい思いをいたしました」¹³。

このとき日本政府が UNTAC 軍事部門の命令を断ったのは、第一に、ポジティブリスト型式の自衛隊施設部隊の「実施計画」には選挙支援が盛り込まれていなかったからである。これまでも幹線道路や橋の補修を中心とした「実施計画」を越えたカンボジア PKO からの要請(「水の浄化」・「医療」)があった。だが、閣議決定を必要とする「実施計画」の変更には時間がかかり、その都度、他国部隊の間には、自衛隊に対して「同じ命令系統の下で行動しない要員」という不満が生じていた¹⁴。選挙要員の安全確保業務の拒否は、こうした批判を上書きしてしまったのである。

第二に、より根本的な問題として、1992年の PKO 協力法には、UNTAC 軍事部門からの命令に 대응する「警護」業務がそもそも規定されていなかった。武器使用基準を「自己保存のための自然権的権利」にのみ依拠していた当時は、遠隔地における他国要員の防護

も含みうる警護業務は憲法九条に違反する可能性があったからである。

(2) 【事例②】日本人選挙監視要員の保護

事例①では、UNTAC 軍事部門による選挙支援命令を拒否したケースを紹介した。それとは対照的に、事例②では、日本政府の命令を受けた自衛隊施設部隊が一転して選挙期間中の警戒任務を実施したケースを取り上げる。重要な転機となったのは、ポル・ポト派による襲撃事件が頻発し、選挙期間中に派遣される日本人選挙要員（公務員や民間人）の安全確保が急務となったことであった。

このとき日本人選挙要員はタケオ州に配置されることになったから、同州に駐留する自衛隊施設部隊にその安全確保が期待されるようになった。だが、先述のとおり PKO 協力法には警備業務は規定されていなかった。そこで柳井俊二国際平和協力本部長と畠山蕃防衛庁防衛局長の間で「とにかく日本の選挙監視員達を自衛隊が守れるように便法を考えよう」ということで意見が一致、その結果、「武装した自衛隊員に四輪駆動車で日本の選挙監視要員達のいる投票所に毎日食料品や飲料水を届けてもらい、合せて選挙監視員達と情報交換をやってもらう」という対応策が編み出された。柳井と畠山は、この「便法」は警護には当たらないが「ポル・ポト派にとっては、立派な抑止力になるはず」と考えた¹⁵。

一方、こうした情報収集活動を名目とした事実上の「巡回」業務（PKO 協力法には規定されていたが、当時は PKO 本体業務として「凍結」）の実施についても、現地施設部隊を中心にして、主として以下の3つの問題が提起された—第一に、UNTAC 軍事部門からの命令を断った経緯から、同命令を根拠として業務を実施することはできない。第二に、情報収集活動中の自衛隊員が戦闘に巻き込まれれば応戦せざるを得ず、施設部隊の撤退問題にも波及しかねない。そして第三に、カンボジア PKO の指揮下にある自衛隊が日本人のみを対象としてパトロールを行うことは他国からの反発を招きかねない—¹⁶。

こうした中、1993年5月4日、タイ国境付近のポル・ポト派支配地域であったバンティアイ・ミヤンチェイ州アンピルにて、オランダ歩兵部隊の警護の下で移動中の日本人文民警察官が武装勢力に襲撃され、高田晴行警部補（殉職後警視に昇進）が死去、4人が重軽傷を負った。国内には撤退論が高まったが、宮澤喜一総理はこれを一蹴し、派遣の継続を決断する。だが、宮澤自身、「もしもう一、二人引続いて人が死んだら、私自身の立場も保てたかどうか、実際はわからんな、というぐらいの世論の強さでしたね」と回顧するほど、状況は危機的であった¹⁷。その結果、日本政府は、より一層、日本人選挙要員の安全確保を迫られることになった。そこで宮澤総理の意向を受けた西元徹也陸上幕僚長は、自衛隊施設部隊に対して、以下の6項目の実施を指示した¹⁸。

- ① 必要な治安情報の収集分析と提供。
- ② 平素から実施している緊急時の対応要領の紹介。
- ③ UNTAC から要請のあった場合における要員の輸送、食糧・水などの輸送。
- ④ 施設大隊の本来業務である道路、橋などの状況把握を主体とする治安情報の収集と投票所への立ち寄り、ならびに選挙監視要員との情報交換。
- ⑤ 選挙監視要員の持っているモトローラ製のハンドトーカーの常時傍受と緊急時におけるフランス軍への通報態勢の確立。
- ⑥ 万が一に備えた救急医療チームの編成と待機。

このようにして先述の「便法」は④の情報収集活動として実現することになった。その際、先に掲げた3つの問題点を克服するために、自衛隊施設部隊は、第一に、UNTAC 軍事部門の新命令に依拠するのではなく、あくまでも「実施計画」に依拠すること、第二に、戦闘に巻き込まれることを避けるのではなく、むしろ、日本人選挙要員を保護するために「自ら危険事態に積極的に参加し、自ら正当防衛・緊急避難の状況を作り出すこと」、そして、第三に、現地部隊の判断で、日本人だけではなく他国の選挙要員に対しても均等に情報収集活動を展開することとされた¹⁹。

以上のように未だ凍結されていた「巡回」、あるいは、そもそもPKO 協力法では規定すらされていなかった「警護」業務を自衛隊施設部隊は実施した。それは結果として他国の選挙要員やUNTAC 軍事部門から高く評価され、「従来から描いてきた独善的な日本人のイメージを払拭した」との感想すら寄せられたという。だが、その一方で、選挙要員を保護するためにあえて戦闘に巻き込まれることを自衛隊施設部隊に課したことは「支援任務にあたる隊員の危険度を著しく高め、心理的にも極めて緊張した状況を作り出す結果となった」という²⁰。これらの一連の経験が2015年のPKO 協力法改正の重要な伏線となった。次に、以上のカンボジアPKOの2つの事例に改正PKO 協力法を適用してみたい。

3. 改正PKO 協力法によるシミュレーションと課題

(1) シミュレーション

【事例①】UNTAC 軍事部門からの命令を拒否

1993年3月にUNTAC 軍事部門はその基本方針を「選挙部門への安全と支援の提供」に転換、自衛隊も含む工兵部隊に「緊急的なインフラの修復を行いながら、選挙のため警戒及び兵站支援を実施」せよとの命令を発した。

この事例に改正PKO 協力法を適用するならば、「巡回」・「警護」を含む「安全確保業務」の実施が想定される。ただし、「安全確保業務」の付与には「実施計画」の変更だけではなく、派遣前の国会承認が必要である(第6条第7号)。したがって、1993年3月の段階での第一次施設部隊への任務追加は現実的ではなく、同年3月に交代した第二次隊か、増援部隊(普通科)に新任務を付与する可能性が考えられる。

この国会承認の過程で論点となるのは、「紛争当事者の受け入れ同意が安定的に維持されており、国家または国家に準ずる組織が敵対するものとして登場してこない」という、「安全確保業務」の前提となる条件の有無であろう。この点、当時の日本政府は大局的に見てポル・ポト派は受け入れ同意を維持していると判断しており、これに依拠すれば「安全確保業務」は可能である。だが、紛争当事者(パリ和平協定に調印)であるポル・ポト派は、少なくとも「国家に準ずる組織」であることは間違いない。したがってポル・ポト派による日本人文民警察官襲撃事件は「安全確保業務」実施を難しくしたのであろう(ちなみに日本政府も国連も同事件の首謀者をポル・ポト派とは断定しなかった)。したがって、国会承認には「7日間」という努力目標があるが(第6条8号)、5月の選挙までの国会承認と新任務付与が間に合う可能性は低かったと思われる。

【事例②】日本人選挙監視要員の保護

日本政府は日本人選挙要員の安全確保を重視、その意向を受けて陸上幕僚監部は自衛隊

施設部隊に「実施計画」に依拠した「情報収集活動」や「救急医療活動」（事実上の「巡回」・「警護」業務）の実施を命じた。

事例①を踏まえれば、改正PKO協力法を適用してもUNTAC軍事部門からの命令に従うことは難しかったと思われる。したがって、事例②でも、「実施計画」の枠組みに依拠して、「情報収集活動」（事実上の「巡回」・「警護」）を行わざるを得ない可能性が高い。

もっとも、先述の陸幕長が自衛隊施設部隊に指示した6項目の中の「⑥万が一に備えた救急医療チームの編成と待機」に関しては、国会承認を必要としない「駆けつけ警護」が適用できる。この救急医療チーム（4個チーム、総勢34人）は襲撃された投票所に救出に向かうことを目的とする、まさに「駆けつけ警護」専任チームであった²¹。同チームの主力がレンジャー出身隊員であったことから分かるように、それは救出活動という極めて危険な任務を想定したチームであり、「情報収集活動」以上に法的根拠は曖昧だったといえる。だが改正PKO協力法により、「情報収集活動」を通じて無理に危険に巻き込まれなくても、選挙要員等の要請に基づく救出活動が可能となった。

だが、ここで問題になるのが、先に挙げた「駆けつけ警護」の条件である。まず、先述のとおり、選挙直前のカンボジアではポル・ポト派が攻勢を強めていたから、「安定的な受け入れ同意の維持」が存在すると判断するのは困難だし、そもそも「国家又は国家に準ずる組織」たる同派の襲撃に対しては救出に向かうのも無理であろう。また、「正当防衛または緊急避難」の場合に限られた危害射撃では、瞬時の判断を必要とするポル・ポト派の様な武装集団への対処が難しい²²。加えて前節で紹介したように、仮にUNTAC軍事部門からの命令は拒否したにもかかわらず（事例①）、日本人選挙要員のための「駆けつけ警護」は実施したとすれば、他国要員や国連からの批判が巻き起こったかもしれない。

（2）改正PKO協力法の課題

以上のカンボジアPKOの事例研究と、そこに改正PKO協力法を適用したシミュレーションを通じて以下の点が確認できる。まず、カンボジアPKOにて国連および日本政府が自衛隊施設部隊に命令したものの、未だその法的根拠がなかった活動は、「安全確保業務」と「駆けつけ警護」によって少なくともその外形は整えられたといえる。

しかし、その実際の運用に関してはいくつかの課題がある。第一に、PKOの命令に基づく「安全確保業務」に必要な国会承認の問題である。カンボジアPKOの事例のように、PKOのマンデートが一変した際には、それに即応して「安全確保業務」を現地部隊に新たに付与することは無理であり、また、国民的支持の確保を考慮すれば拙速な国会承認も好ましくない。

第二に、「安全確保業務」および「駆けつけ警護」に必要な条件をクリアすることの難しさである。たとえば、条件の一つである「安定的な受け入れ同意の維持」の存在は、カンボジアPKOのケースでは認めるのが難しかったといわざるを得ない。極端な言い方をすれば、改正PKO協力法は、最も必要とされる時に「安全確保業務」・「駆けつけ警護」ができないという矛盾を孕んでいる。

第三に、日本と国連の2つの指揮系統に関する問題である。シミュレーションからは、自衛隊部隊が国連からの要請（「安全確保業務」）は拒否する一方、「駆けつけ警護」により邦人救出は実施するという矛盾した行動を取る可能性があることも明らかとなった。

おわりに—政策提言

以上3つの課題を克服するための簡単な政策提言を行って本報告を締めくくりたい。第一に、少なくとも「強化されたPKO」に自衛隊が参加する場合には、あらかじめ「安全確保業務」の国会承認を取り付けておくということを提言する。カンボジアPKOという限られたケースからの教訓ではあるが、自衛隊施設部隊であっても現地国連指揮官から警護活動を命令される可能性はある。もつとも、必ずしも最初から「実施計画」に「安全確保業務」の細目を定める必要はなく、状況変化に合わせて適宜、「実施計画」に追加すればよいだろう。だが、そのためには、事前の国会承認が必要なのである。

第二に、この「安全確保業務」の国会承認を得るためにも、その建設的な議論の基礎となる「PKO大綱」のような包括的な政策大綱、あるいは、自衛隊施設部隊のPKOドクトリンを準備しておくことを提言する（欧米を初めとするPKO部隊提供国は自国のPKOドクトリンを整備している）²³。そこで明らかとされる日本型PKOモデルの中に武器使用の問題を位置づけることで、ともすれば憲法九条の解釈論に終始しがちな国会審議に奥行きのある政策論議を導入することが可能となろう。

第三に、PKOに限定した集団安全保障に関する憲法九条解釈の変更を提言する。「安全確保業務」に関する国会審議の論点となることが予想される武器使用基準をめぐる種々の問題や、二重の指揮系統の問題は、つまるところ海外での武力行使を一律に禁じた現行の憲法九条解釈に起因する。PKO協力法のさらなる改正では、これらの問題にはもはや対処しえない。そこで、ここで提言するのは1960年代に内閣法制局が一時検討していた憲法解釈の導入である。当時、内閣法制局は、国連が自らの意思で行う武力行使は憲法九条の適用範囲外であり、したがって、日本が「国連軍」に参加しても憲法に抵触しないという判断を下していた。内閣法制局は、この「国連軍」の定義を①国連決議があること、②国連が指揮権を持ち経費を負担していること、③国連加盟国間あるいはその内部の事態への対処であることとしていたから、武力行使を行うPKO（当時はコンゴPKO [ONUC] が想定されていた）参加も合憲となるはずであった（結局、この検討作業は表面化することなく、棚上げされて今日に至る）²⁴。この内閣法制局の解釈を再検討すれば、国連の指揮系統が明確なPKOへの参加に限っては、それが武力行使を伴うものであっても、憲法九条で禁止されていないとの解釈を立てる余地は残されていると思われる²⁵。

— 注 —

¹ たとえば、自衛隊を活かす会編著『新・自衛隊論』講談社、2015年、篠田英朗「自衛隊PKO派遣の論議がいつもモヤモヤしたものになる理由」（2017年1月9日）『現代ビジネスホームページ』[<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/50645>]（2017年2月22日アクセス。以下、インターネットからの引用は全て同日）、富澤暉『駆け付け警護』と『宿営地の共同防護』（2017年1月7日）『新潮社 Foresight ホームページ』[<http://www.fsight.jp/articles/-/41897>]、林吉永「南スーダン派遣隊を悩ます『2つの指揮系統』」（2016年11月30日）『新潮社 Foresight ホームページ』[<http://www.fsight.jp/articles/-/41775>]、本多倫彬「平和安保法制成立：現代の国連PKOに自衛隊はどう参加するのか」（2015年10月1日）『キャノングローバル戦略研究所ホームページ』[http://www.canon-igs.org/column/security/20151001_3316.html]。藤重博美「国連平和維持活動の潮流と日本の政策—5つの政策課題における『PKOギャップ』に注目して」『国際安全保障』第43巻第4号、

- 2016年3月。
- ² 佐藤智美「自衛隊におけるPKOの再検証と『カンボジア方式』の展望—西元オーラル・ヒストリーを中心に」『国際安全保障』第44巻第3号、2016年12月、村上友章「カンボジアPKOと日本—『平和の定着』政策の原型—」『軍事史学』第42巻第3・4号。
 - ³ この点に関しては黒崎将広「『駆け付け警護』の法的枠組み自衛概念の多元性と法的基盤の多層性」『国際問題』第648号、2016年1・2月が詳しい。
 - ⁴ 本多倫彬「国連の平和活動の新展開とエンジニアリング・ピース」『KEIO SFC JOURNAL』Vol.15, No.2, 2015, Arthur Boutellis and Adam C.Smith, *Engineering Peace: The Critical Role of Engineers in UN Peacekeeping*, The International Peace Institute, 2014, [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_engineering_peace.pdf].
 - ⁵ 本多「平和安保法制成立」。
 - ⁶ 日本型PKOモデルに関しては、山本慎一、川口智恵、田中（坂部）有佳子編『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程』内外出版、2012年、上杉勇司、藤重博美、吉崎知典、本多倫彬編『世界に向けたオールジャパン 平和構築・人道支援・災害救援の新しいかたち』内外出版、2016年を参照。
 - ⁷ 須田道夫「『ブラヒミ報告』以降の国連平和活動による『力の行使』の検証—自衛隊による今後の国際平和活動への含意—」『国際安全保障』第36巻第1号、2008年6月、172頁。
 - ⁸ この点に関しては、林「南スーダン派遣隊を悩ます『2つの指揮系統』」を参照。
 - ⁹ *Report of the High-level Independent Panel on peace Operations*, A/70/95-S/2015/446.June 17, 2015. もっとも同報告書は免責事項の課題を指摘する内容となっている。
 - ¹⁰ 総理府国際平和協力本部「カンボディア国際平和協力業務の実施の結果」1993年11月。
 - ¹¹ 池田維『カンボジア和平への道 証言日本外交試練の5年間』都市出版、1996年。
 - ¹² 村上「カンボジアPKO」143—144頁。
 - ¹³ 防衛省防衛研究所戦史部編『西元徹也オーラル・ヒストリー 下巻』防衛省防衛研究所、2010年、83頁。
 - ¹⁴ 神余隆博『国際平和協力入門』有斐閣、1995年、234頁。
 - ¹⁵ 柳井俊二「PKOの戦友、畠山蕃さんを偲ぶ」畠山襄編『畠山蕃の生涯 やんちゃに筋を通した優等生』2005年、155頁。
 - ¹⁶ 陸上幕僚監部編『カンボディアPKO派遣史資料集その二』陸上幕僚監部、1995年、56—57頁。
 - ¹⁷ 村上友章「宮澤喜一：冷戦を越えた『吉田路線』」増田弘編著『戦後日本首相の外交思想』ミネルヴァ書房、2016年参照。
 - ¹⁸ 佐藤「自衛隊におけるPKOの再検証」75—88頁。
 - ¹⁹ 村上「カンボジアPKO」144—146頁。
 - ²⁰ 同上。
 - ²¹ 佐藤「自衛隊におけるPKOの再検証」79—80頁。
 - ²² 「武装集団に対処せず駆け付け警護で政府検討」『毎日新聞』2016年2月21日。
 - ²³ 各国の最新のドクトリンについては、Cedric de Coning, Chiyuki Aoi and John Karsrud, eds., *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, Routledge, 2107が参考になる。
 - ²⁴ 村上友章「国連安全保障理事会と日本1945～72年」細谷雄一編『グローバル・ガバナンスと日本』中央公論新社、2013年、200—201頁、細谷雄一『安保論争』筑摩書房、2016年、174—177頁。
 - ²⁵ 内閣総理大臣の下に設置された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（いわゆる「安保法制懇」）は、この内閣法制局解釈も引用しつつ、PKOのみならず国連多国籍軍への参加も可能とする憲法九条解釈を提唱する。『「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書』2014年5月15日、2、7、8、37頁。